CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **507/2000** (ECLI:IT:COST:2000:507)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **MIRABELLI** - Redattore: - Relatore: **ONIDA**
Udienza Pubblica del **23/05/2000**; Decisione del **13/11/2000**
Deposito del **18/11/2000**; Pubblicazione in G. U. **22/11/2000**
Norme impugnate:
Massime: **25853 25854 25855 25856 25857 25858 25859 25860 25861 25862 25863 25864 25865 25866 25867 25868 25869 25870 25871 25872 25873 25874 25875 25876 25877 25878 25879 25880 25881 25882**
Atti decisi:

N. 507

SENTENZA 13-18 NOVEMBRE 2000

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare MIRABELLI; Giudici: Francesco GUIZZI, Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Cesare RUPERTO, Riccardo CHIEPPA, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge 27 dicembre 1997, n. 449, recante "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica", promossi con ricorsi delle Regioni Piemonte, Lombardia e Veneto, notificati il 29 (r. ric. n. 12) e il 28 gennaio 1998 (r. ric. nn. 13 e 14), depositati in cancelleria il 6 (r. ric. n. 12) e il 7 febbraio successivi (r. ric. nn. 13 e 14) ed iscritti ai nn. 12, 13 e 14 del registro ricorsi 1998.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché l'atto di intervento del comune di Lonato;

Udito nell'udienza pubblica del 23 maggio 2000 il giudice relatore Valerio Onida;

Uditi gli avvocati Gustavo Romanelli per la Regione Piemonte, Giuseppe F. Ferrari per le Regioni Lombardia e Veneto e l'avvocato dello Stato Giancarlo Mandò per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 29 gennaio 1998 e depositato il 6 febbraio 1998 (r. ric. n. 12 del 1998), la Regione Piemonte ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 9, 77, terzo comma, 117 e 118 della Costituzione, dell'art. 49, comma 18, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica).

La disposizione impugnata dispone che siano "considerati validi gli strumenti urbanistici già intesi approvati a seguito dell'applicazione, da parte degli enti che li hanno adottati, delle procedure del silenzio-assenso previste dai decreti legge 27 settembre 1994, n. 551, 25 novembre 1994, n. 649, 26 gennaio 1995, n. 24, 27 marzo 1995, n. 88, 26 maggio 1995, n. 193, 26 luglio 1995, n. 310, 20 settembre 1995, n. 400, 25 novembre 1995, n. 498, 24 gennaio 1996, n. 30, 25 marzo 1996, n. 154, 25 maggio 1996, n. 285, 22 luglio 1996, n. 388, 24 settembre 1996, n. 495, i cui effetti sono stati fatti salvi ai sensi dell'art. 2, comma 61, della legge 23 dicembre 1996, n. 662"; ed aggiunge che, a tal fine, "il termine di centottanta giorni previsto per la formazione del silenzio-assenso, non maturato nel periodo di vigenza del singolo decreto legge, si intende raggiunto nel periodo di vigenza dei successivi decreti legge".

La Regione dapprima ricorda di avere già impugnato davanti alla Corte costituzionale due dei decreti legge i cui effetti sono stati fatti salvi dalla legge n. 662 del 1996; e che la Corte si è pronunciata sui due ricorsi con la sentenza n. 429 del 1997. Con tale pronuncia la Corte avrebbe escluso, richiamando la precedente sentenza n. 244 del 1997, che la sanatoria comportasse violazione della sfera regionale, in quanto la legge ex art. 77, terzo comma, della Costituzione potrebbe avere ad oggetto solo le situazioni verificatesi durante il periodo di vigenza dei decreti legge non convertiti, mentre la formazione del silenzio-assenso nel termine di centottanta giorni avrebbe potuto verificarsi soltanto dopo i sessanta giorni di vigenza di ognuno dei decreti legge.

Secondo la ricorrente, la norma oggi impugnata sarebbe incostituzionale per violazione appunto dell'art. 77, terzo comma, della Costituzione, in quanto corollario delle affermazioni delle sentenze costituzionali nn. 244 e 429 del 1997 sarebbe l'incostituzionalità di una norma che faccia salvi effetti che non si erano ancora prodotti al momento della decadenza per mancata conversione dei decreti legge.

Sarebbero violati anche l'art. 9 della Costituzione, le competenze in materia di tutela dei beni ambientali e protezione della natura attribuite alle Regioni dagli artt. 82 e 83 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e, in generale, le competenze regionali legislative e amministrative in materia di urbanistica di cui agli artt. 117 e 118 della Costituzione. Sarebbe infatti incostituzionale, secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, il ricorso al silenzio-assenso per le attività amministrative ad alta discrezionalità, quali le attività di pianificazione territoriale, che finiscono per incidere sull'essenza stessa della competenza regionale: e, in un ambito di competenza normativa della Regione, non potrebbe che essere una legge regionale

ad attribuire al silenzio della Pubblica Amministrazione, in ipotesi specifiche, un significato concludente, come l'approvazione o il rifiuto. La Corte costituzionale, ricorda la Regione, ha già dichiarato incostituzionale la previsione dell'art. 12, comma 3, del decreto legge 12 gennaio 1988, n. 2, in riferimento alla disciplina posta dall'art. 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, in quanto essa, spostando la decorrenza del termine stabilito per il parere delle autorità preposte alla tutela del paesaggio, avrebbe inciso sulle competenze normative ed amministrative delle Regioni a statuto ordinario, fino a svuotarle in pratica di ogni contenuto (sentenza n. 302 del 1988).

2. - Non si è costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri, mentre ha depositato atto di intervento fuori termine il comune di Lonato, svolgendo diverse considerazioni, depositando alcuni documenti e conclusivamente chiedendo che la Corte rigetti il ricorso della Regione Piemonte, considerando "la gravità della situazione in cui versano i comuni italiani che, in piena buona fede, hanno "inteso approvati i propri strumenti urbanistici generali dando ad essi attuazione".

3. - Con ricorso notificato il 28 gennaio 1998 e depositato il 7 febbraio 1998 (r. ric. n. 13 del 1998), la Regione Lombardia ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3, 5, 32, 81, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, degli artt. 32, commi 2, 4, 5; 34, comma 1; 37; 39, comma 19; 41, comma 1; 43; 44, comma 4; 47, comma 1; 48, commi 1, 4 e 5 della legge n. 449 del 1997.

La Regione ricorrente sostiene che tutte le disposizioni impugnate comprimono l'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria regionale.

Con riguardo all'art. 32, commi 2, 4 e 5, la Regione denuncia la violazione degli artt. 2, 3, 32, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione. In particolare, quanto al comma 2, che disciplina le conseguenze dell'eventuale inadempimento in relazione agli obiettivi di risparmio sulla spesa per la acquisizione di beni e servizi di cui al comma 1 dello stesso articolo, essa lamenta che tale comma equipari, sul piano delle fattispecie da sanzionare da parte dello Stato, l'inadempienza delle Regioni e quella delle "relative aziende unità sanitarie locali e aziende ospedaliere"; conseguentemente consenta una sanzione a carico della Regione e del suo sistema sanitario complessivo in relazione ad un eventuale inadempimento localizzato anche in una sola azienda, fattispecie che dovrebbe competere alla Regione sanzionare, sul piano istituzionale, finanziario e disciplinare, e non allo Stato; faccia irragionevolmente gravare, senza necessità di tutela di alcun interesse costituzionalmente meritevole, conseguenze sanzionatorie su soggetti pubblici ed utenti che non avrebbero in alcun modo concorso al fatto ritenuto lesivo; consenta l'intervento statale sul sistema sanitario regionale, in funzione sanzionatoria e, nel caso di omissione di singole aziende, sostitutiva dell'intervento regionale, senza che sia contemplata alcuna procedimentalizzazione (non sarebbero previsti preavvisi, diffide, termini per provvedere e non sussisterebbe alcuno scrupolo di rispetto delle esigenze del metodo della leale collaborazione); demandi allo Stato, e per esso al Ministro della sanità, una discrezionalità illimitata, salva la soglia massima del 3%, e salvo il parere della Conferenza unificata Stato-Regioni-Città, nel dosare la sanzione finanziaria, in assenza di parametri che consentano di proporzionare la sanzione all'inadempimento.

Il comma 4 dello stesso art. 32, poi, applica alle Regioni che entro il 31 marzo 1998 non abbiano dato attuazione agli strumenti di pianificazione riguardanti la tutela della salute mentale di cui all'art. 1, comma 20, della legge n. 662 del 1996, e che non abbiano provveduto alla completa istituzione delle residenze territoriali e alla chiusura degli ospedali psichiatrici, le sanzioni previste dal comma 23 dello stesso articolo. Secondo la ricorrente, il termine sarebbe di irragionevole brevità, a motivo degli investimenti immobiliari e degli interventi edilizi, di grande complessità e di significativa lunghezza, da porre in atto; e l'inosservanza

eventuale del termine sarebbe sanzionata in forma irragionevolmente grave e priva di proporzionalità rispetto all'entità dell'eventuale inadempimento, oltre che rimessa nell'an e nel quomodo ad una eccessiva discrezionalità dell'autorità statale.

Il comma 5 dello stesso articolo, infine, disciplina il riutilizzo delle disponibilità finanziarie derivanti dalle riduzioni di cui al comma 2, devolvendole al finanziamento di azioni di sostegno volte alla rimozione degli ostacoli che hanno dato luogo all'inadempienza o a progetti speciali a favore di fasce sociali deboli; e destina le risorse derivanti dalle riduzioni di cui al comma 23 dell'art. 1 della legge n. 662 del 1996 e al comma 4 dello stesso art. 32 alla realizzazione di un progetto-obiettivo "Tutela della salute mentale", nonché, a titolo incentivante, a favore di aziende unità sanitarie locali e aziende ospedaliere che abbiano attuato i programmi di chiusura dei residui ospedali psichiatrici. Tale disciplina, secondo la ricorrente, prevederebbe la possibilità di assegnazione di risorse non direttamente alle Regioni, ma alle singole aziende, da parte del Ministro, con aggiramento non solo del sistema di finanziamento del Servizio sanitario regionale come disciplinato dalla legge n. 833 del 1978 e successive modificazioni, e dunque della autonomia finanziaria regionale, ma anche della capacità di governo della sanità da parte della Regione; rimetterebbe al Ministro della sanità la determinazione della quota di fondi da assegnare alle Regioni con il solo vincolo del parere della Conferenza Stato-Regioni, salvo l'avvalimento dell'Osservatorio nazionale sulla salute mentale e dell'Istituto superiore della sanità, che sarebbero peraltro meri organi statali centrali; concederebbe al Ministro una irragionevole discrezionalità nella riassegnazione dei fondi, non significativamente correlata a parametri legislativamente disciplinati e caratterizzati dalla necessaria correlazione con finalità di interesse pubblico, a rilevanza costituzionale, nella cui individuazione e nel cui perseguimento le Regioni abbiano parte; contemplerebbe la attivazione, pur limitatamente alla psichiatria, di un potere sostituivo ibrido, comportante la nomina di commissari ad acta definiti "regionali", ma nominati dal Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro della sanità, d'intesa con la Regione interessata.

Con riguardo all'art. 34, comma 1, che prescrive l'inquadramento progressivo in ruolo come dirigenti di primo livello degli specialistici ambulatoriali in regime convenzionale, medici e non, in aree di attività specialistica individuate dalla Regione, la ricorrente denuncia la violazione degli artt. 3, 32, 81, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione. L'inquadramento ingenererebbe, rispetto al rapporto convenzionale, un significativo aggravio di spesa a carico del SSN, a cui non farebbe riscontro alcuna messa a disposizione delle risorse necessarie, con conseguente pregiudizio sia per l'autonomia finanziaria regionale, sia per la capacità regionale di governo del sistema sanitario, e ciò nello stesso momento in cui si impone un'ulteriore riduzione della spesa complessiva, nelle forme del già impugnato art. 32, ed in violazione del principio del parallelismo tra responsabilità di disciplina e di controllo e responsabilità finanziaria.

Con riguardo all'art. 37 della legge, che consente la fornitura gratuita a carico del SSN della protesi mammaria alle assistite che abbiano subito un intervento di mastectomia, senza mettere a disposizione delle Regioni nessuna risorsa sanitaria aggiuntiva, la Regione denuncia la violazione degli artt. 2, 3, 32, 81, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione. Secondo la ricorrente, l'articolo impugnato pregiudicherebbe l'autonomia finanziaria e il governo della spesa, oltre che il diritto alla salute, a causa della scarsità delle risorse disponibili.

Con riguardo all'art. 39, comma 19, che estende alle Regioni ed alle Province autonome la disciplina relativa alla riduzione delle spese di personale, la Regione denuncia la violazione degli artt. 3, 32, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione. La disposizione, secondo la ricorrente, protraendo un'artificiosa emergenza, equipararebbe indebitamente le Regioni ad enti quali le camere di commercio, gli enti del SSN e gli enti locali, aventi diversa posizione costituzionale; e reitererebbe, prolungherebbe nel tempo e generalizzerebbe misure di contenimento dell'utilizzo di personale che la Corte costituzionale ha già statuito dover essere temporanee e preordinate ad instaurare un regime transitorio in attesa della riforma sanitaria o di un

riassetto generale del settore.

Con riguardo all'art. 41, comma 1, della legge, che detta norme generali relative alla revisione degli organi collegiali, la ricorrente denuncia la violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione. La norma, in difetto di una specifica esenzione delle Regioni, sarebbe applicabile anche a queste ultime, e le equipararebbe così a categorie di enti non munite di alcuna garanzia costituzionale di autonomia; inoltre essa, attribuendo la competenza, in ordine alla revisione, all'"organo di direzione politica responsabile", invaderebbe il campo riservato alla Regione in ordine alla distribuzione dei compiti all'interno della propria organizzazione. Non parrebbe, del resto, trattarsi di misure urgenti e provvisorie volte al contenimento del disavanzo pubblico, quanto di misure organizzative caratterizzate da una scelta di principio non provvisoria, ma a regime.

Con riguardo all'art. 43, che ha ad oggetto "contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione, convenzioni con soggetti pubblici o privati, contributi dell'utenza per i servizi pubblici non essenziali e misure di incentivazione della produttività", la Regione denuncia la violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione. La ricorrente censura la disciplina generale (contenuta nel comma 3), ritenuta applicabile anche alle Regioni in difetto di espressa esenzione, delle convenzioni con soggetti pubblici e privati per la fornitura a titolo oneroso di consulenze o servizi aggiuntivi, col vincolo di destinazione del 50% dei ricavi delle convenzioni stipulate ai fini di cui al comma 1 ad economie di bilancio. Tali misure, ritenute dalla ricorrente a regime e non transitorie, sarebbero incompatibili con l'autonomia finanziaria regionale, oltre che con quella legislativa ed amministrativa, autonomia che esigerebbe che le Regioni possano conformare liberamente gli strumenti operativi in questione, così come l'utilizzo dei loro ricavi.

Quanto all'art. 44, comma 4, della legge, che estende l'applicabilità dell'art. 14 della legge n. 59 del 1997 alle amministrazioni di cui all'art. 1 del decreto legislativo n. 29 del 1993, e quindi anche alle Regioni, la ricorrente denuncia la violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione. La disposizione consentirebbe allo Stato di imporre soppressioni e fusioni di enti, trasformazioni in soggetti di diritto privato, nonché varie altre prescrizioni organizzative anche alle Regioni, omettendo qualunque procedura di raccordo e comprimendo l'autonomia organizzativa regionale; e sarebbe incostituzionale anche nel caso in cui il suo significato stesse nell'estensione dei principi di cui allo stesso art. 14 alle Regioni, in qualità di principi fondamentali della legislazione statale.

Quanto infine all'art. 47, comma 1, e all'art. 48, commi 1, 4 e 5, che dettano disposizioni concernenti rispettivamente le limitazioni ai pagamenti a carico del bilancio dello Stato a favore di enti caratterizzati da giacenze di disponibilità liquide, il concorso del sistema delle autonomie regionali agli obiettivi della finanza pubblica mediante il blocco del fabbisogno finanziario, e la sospensione dei pagamenti "ad eccezione di quelli che possono arrecare danni patrimoniali all'ente o a soggetti che intrattengono con l'ente rapporti giuridici e negoziali", la Regione ricorrente denuncia la violazione degli artt. 97, 117, 118 e 119 della Costituzione.

La disciplina in questione sarebbe intrinsecamente irragionevole, almeno quanto al comma 5 dell'art. 48, poiché non si comprenderebbe quale titolo di pagamento dovrebbe sussistere a favore di terzi in assenza di rapporti giuridici e negoziali, e quanto all'art. 47, comma 1, poiché non si comprenderebbe quale sia la assegnazione di competenza delle Regioni sulla cui entità il Tesoro con proprio decreto determina l'importo minimo delle giacenze, compreso tra il 10 e il 20% delle assegnazioni stesse; demanderebbe, almeno quanto al comma 1 dell'art. 47, al Ministro del tesoro la determinazione delle categorie di enti e del limite di giacenza che attiva la ripresa dei pagamenti statali, in violazione della riserva di legge di cui all'art. 119 della Costituzione; equipararebbe Regioni ed altri enti, locali e non; non configurerebbe misure temporanee o di emergenza, ma strutturerebbe vincoli permanenti; limiterebbe eccessivamente l'autonomia finanziaria regionale, e con essa quella legislativa ed amministrativa, introducendo fattori di incertezza e di imprevedibilità gestionale.

5. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, chiedendo di dichiarare non fondate tutte le questioni sollevate dalla Regione Lombardia, e osservando quanto segue in relazione a ciascuna delle disposizioni impugnate.

Con riguardo all'art. 32, comma 2, la difesa erariale sostiene che il legislatore ha soltanto e doverosamente assunto alcuni parametri di comportamenti che evidenzierebbero la mancata corrispondenza delle Regioni alle indicazioni per il contenimento delle spese specificate al comma 1: mancata corrispondenza da cui, del tutto ragionevolmente, si farebbe conseguire una riduzione della quota del Fondo sanitario regionale, per evitare la quale le Regioni sarebbero state incentivate all'osservanza tempestiva di (necessarie) regole di rigore. Né l'equiparazione, a tal fine, delle inadempienze delle Regioni e delle relative aziende sanitarie locali e aziende ospedaliere potrebbe essere intesa come una menomazione del potere sopraordinato delle Regioni sulle aziende, avendosi qui riguardo alle conseguenze oggettive che le inadempienze comportano rispetto al fine unitario perseguito. E sarebbe proprio nel più incisivo controllo sulle aziende da parte delle Regioni che queste potrebbero corrispondere a quel dovere di leale collaborazione che incombe anche su di esse. Non si dovrebbe minimizzare la portata del previsto parere della Conferenza Stato-Regioni-Città, di cui la legge n. 59 del 1997 ha introdotto una innovativa disciplina, già attuata con il decreto legislativo n. 281 del 1997, pure richiamato dalla norma in esame, e che sarebbe improntata appunto al principio di leale collaborazione.

Le medesime osservazioni varrebbero, secondo la difesa erariale, anche per le successive censure. Con riguardo all'art. 32, comma 4, non sarebbe incoerente con l'esigenza della razionalizzazione e della ottimizzazione della spesa l'indicazione di un termine per l'attuazione degli strumenti di pianificazione: il termine corrisponderebbe ad una funzione acceleratoria che con il medesimo intento di evitare ulteriori dispersioni di risorse finanziarie, in cui spesso proprio le Regioni sarebbero incorse è stata di recente perseguita in via generale in materia appunto di opere pubbliche.

Ad analogo intento corrisponderebbe anche l'art. 32, comma 5, in base al quale anche i recuperi di somme derivanti dalle riduzioni di spesa di cui al comma 2 verrebbero utilizzati in materia sanitaria per un migliore perseguimento di finalità non realizzate a causa delle inadempienze, e comunque secondo un disegno di priorità già presente nella politica sanitaria adottata. Ciò, quindi, non per effetto di nuove e sovrapposte linee programmatiche dello Stato, ma secondo un corretto indirizzo generale da cui le Regioni non sarebbero state né saranno escluse, trovando anzi esse il loro organo di raccordo e di verifica nella Conferenza Stato Regioni, di cui la ricorrente minimizzerebbe la funzione.

Quanto all'art. 34, comma 1, la difesa erariale sostiene che la Regione non dovrebbe dolersi nei confronti di tale disposizione, in quanto sarebbe attribuito proprio alle Regioni, come la stessa ricorrente riconosce, il potere di individuare le aree di attività specialistiche in cui operare gli inquadramenti.

Quanto all'art. 37, disposizione di cui la stessa Regione riconoscerebbe la doverosità, l'Avvocatura afferma che la spesa da essa prevista andrebbe ricondotta al quadro finanziario complessivo, nella cui composizione le Regioni avrebbero una presenza determinante.

Quanto all'art. 39, comma 19, la difesa erariale afferma che una programmazione del fabbisogno del personale compatibile con le disponibilità di bilancio non potrebbe non essere richiesta per tutti i settori fondamentali di spesa, come appunto quello sanitario, e che tale previsione, data la sua ratio, limitata nel tempo, si ricondurrebbe all'ottica accolta dalla giurisprudenza costituzionale, che ne riconosce la legittimità in vista di un riassetto generale del settore, sempre direttamente condizionato dal quadro finanziario complessivo. Né, a questo fine, potrebbe avere alcuna rilevanza che le Regioni siano indicate insieme ad altri soggetti di spesa.

Quanto all'art. 41, comma 1, parimenti non si vedrebbe in che modo tale disposizione possa incidere sui poteri decisionali delle Regioni, ove pure la norma sia ad esse applicabile, del che la stessa ricorrente dubiterebbe.

Quanto all'art. 43, la difesa erariale ne sostiene la compatibilità con l'autonomia regionale, in quanto in esso si prevede soltanto che le pubbliche amministrazioni, al fine di favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e di realizzare maggiori economie, possono stipulare contratti di sponsorizzazione, accordi di collaborazione, etc.: nessun vincolo verrebbe imposto ad alcuno, salvo per una quota dei risparmi così (eventualmente) ottenuti.

Quanto all'art. 44, comma 4, l'Avvocatura contesta che la ricorrente, pur esprimendo dubbi interpretativi sul testo, ne dia una lettura particolarmente forte, ritenendolo idoneo a sottrarre direttamente poteri alle Regioni; al contrario, la norma richiamerebbe ai fini dell'attuazione della delega della legge n. 59 del 1997, relativa alla riorganizzazione degli apparati centrali l'obiettivo di una complessiva riduzione dei costi amministrativi, indicando una serie di principi e criteri direttivi idonei allo scopo. Secondo l'Avvocatura, dunque, la legge sulla finanza pubblica era la sede naturale per tale richiamo; e l'allarme della Regione Lombardia sarebbe ingiustificato, proprio di fronte ad una legge come la n. 59 del 1997, ispirata ad un'evoluzione in senso federale, e non centralistico, dell'ordinamento.

Quanto infine agli artt. 47, comma 1, e 48, commi 1 e 5, la difesa erariale si richiama ancora una volta alla ragion d'essere della normativa in esame, diretta ad un contenimento della spesa che spettava allo Stato di prevedere, come responsabile primario del bilancio.

In definitiva, secondo l'Avvocatura, rimarrebbero decisive anche per la legge in esame le considerazioni formulate dalla Corte costituzionale ad analogo proposito, secondo cui l'opera di risanamento della finanza pubblica richiederebbe un impegno solidale di tutti gli enti territoriali erogatori di spesa, di fronte al quale la garanzia costituzionale dell'autonomia finanziaria delle Regioni non potrebbe fungere da impropria giustificazione per una esenzione. La finalità, anche nella legge n. 449 del 1997 perseguita dal Governo e dal Parlamento, di contenere il perdurante disavanzo della spesa pubblica giustificherebbe una manovra complessiva di riduzione della spesa in tutti i settori e con specifico riferimento alla spesa sanitaria, mediante misure che incidono su tutti gli enti di autonomia a statuto speciale e ordinario.

6. - Con ricorso notificato il 28 gennaio 1998 e depositato il 7 febbraio 1998 (r. ric. n. 14 del 1998), la Regione Veneto ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3, 5, 24, 32, 77, 81, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, degli artt. 17, commi 10, 22 e 29; 18; 32, commi 2, 4, 5 e 15; 34, comma 1, 37; 39, comma 19; 41, commi 1 e 3; 43; 44, comma 4; 47, comma 1; 48, commi 1 e 5; 49, comma 18; 55, comma 14, della legge n. 449 del 1997.

La ricorrente sostiene che tutte le disposizioni impugnate comprimono l'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria regionale.

Con riguardo all'art. 17, comma 10, la Regione Veneto sostiene che la disposizione impugnata, che demanda alle Regioni a statuto ordinario la riscossione, l'accertamento, il recupero, i rimborsi, l'applicazione delle sanzioni ed il contenzioso amministrativo relativi alle tasse automobilistiche non erariali, prevedendo che un decreto del Ministro delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni, stabilisca le modalità di queste operazioni e approvi uno schema tipo di convenzione per l'affidamento a terzi dell'attività di controllo e riscossione, violerebbe l'art. 119 della Costituzione, in quanto eccederebbe l'ambito delle "forme" e dei "limiti" dell'autonomia tributaria regionale, e inciderebbe sugli artt. 117 e 118 della Costituzione, interferendo nella materia dell'ordinamento degli uffici regionali e

compromettendo l'autonomo e differenziato esercizio delle funzioni amministrative regionali, attraverso l'imposizione dello stesso identico modello di attività a tutte le Regioni. La scelta del legislatore statale sarebbe altresì irrazionale (art. 3 della Costituzione, in relazione agli artt. 5, 117, 118 e 119), in quanto pretenderebbe di omogeneizzare per l'intero territorio nazionale le modalità di esercizio di tutte queste attività, senza alcuna ragione giustificativa. Tale irrazionalità sarebbe particolarmente evidente per quanto concerne la previsione della convenzione tipo relativa ai rapporti tra Amministrazione e concessionari, perché in questo caso, contrariamente a quello della convenzione con i tabaccai per la riscossione delle tasse automobilistiche, disciplinato dal successivo comma 11, non verrebbero in gioco i rapporti fra l'Amministrazione e gli utenti, interessati ad un servizio ispirato a regole analoghe su tutto il territorio nazionale. Ancora, la legge censurata non delimiterebbe in alcun modo il potere discrezionale del Ministro, che dunque risulterebbe carente di idoneo fondamento legislativo, e le Regioni non sarebbero garantite dalla sola previsione del parere della Conferenza Stato-Regioni. Infine, più radicalmente, la disposizione impugnata contrasterebbe con le norme costituzionali invocate, in quanto affiderebbe alle Regioni compiti onerosi senza la previsione di copertura finanziaria.

Con riguardo all'art. 17, comma 22, che riduce "da lire 350 a lire 242 per ciascun litro" la quota dell'accisa sulla benzina spettante alle Regioni a statuto ordinario come tributo proprio ai sensi dell'art. 3, comma 12, della legge n. 549 del 1995, la Regione denuncia la violazione degli artt. 5 e 119 della Costituzione, in quanto la disposizione comprometterebbe gravemente l'autonomia finanziaria della ricorrente. Il presupposto di questa unilaterale riduzione di un tributo proprio delle Regioni sarebbe una sorta di compensazione interna del carico fiscale nel settore della circolazione automobilistica: tuttavia, a fronte di una riduzione certa della capacità impositiva delle Regioni, si contrapporrebbe un riequilibrio meramente eventuale, derivante dall'incremento di altre entrate, con conseguente impossibilità per le Regioni di contare su una previsione di entrata certa.

Quanto all'art. 17, comma 29, che istituisce la tassa sulle emissioni di anidride solforosa e di ossidi di azoto, la ricorrente deduce la violazione degli artt. 5, 32 e 119 della Costituzione. Si tratterebbe dell'istituzione di una tipica tassa "ambientale", che tuttavia non sarebbe regolata dalla disciplina tipica delle tasse di questo tipo, poiché le Regioni non vengono qualificate come compartecipi del relativo gettito, al contrario di quanto avviene per le tasse sui consumi di combustibili ai sensi dell'art. 6 della legge n. 158 del 1990; e poiché il gettito non è destinato all'adozione di interventi di prevenzione e di risanamento ambientali, in contrasto con l'esigenza costituzionale di tutela della salute della collettività.

Quanto all'art. 18, che istituisce un'imposta erariale regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili, la Regione deduce la violazione degli artt. 3, 5, e 119 della Costituzione. La disposizione, riservando allo Stato sia le modalità di accertamento, riscossione e versamento della nuova imposta, sia la determinazione dell'aliquota, lederebbe il principio di ragionevolezza e l'autonomia finanziaria regionale, in quanto della "regionalità" dell'imposta resterebbe traccia solo nel nomen. Infine, vi sarebbe violazione della riserva di legge di cui all'art. 119 della Costituzione, in quanto il regolamento ministeriale destinato a recare la disciplina dell'imposta (alla cui formazione la Regione non sarebbe chiamata a partecipare) non troverebbe alcuna delimitazione nella legge censurata.

Con riguardo all'art. 32, commi 2, 4, 5 e 15 la Regione Veneto denuncia la violazione degli artt. 2, 3, 32, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione. Le censure relative ai commi 2, 4 e 5 sono svolte in modo del tutto identico a quelle proposte dalla Regione Lombardia con il ricorso iscritto al r. ric. n. 13 del 1998, di cui si è detto sopra. Quanto al comma 15, che facoltizza le Regioni ad autorizzare spese sanitarie in favore di categorie di non cittadini precedentemente non assistite dal Servizio sanitario, la ricorrente afferma che tale norma non metterebbe a disposizione alcuna risorsa aggiuntiva destinata a coprire le relative spese, con conseguente compromissione dell'autonomia finanziaria regionale e del diritto costituzionale alla salute.

Con riguardo all'art. 34, comma 1, la ricorrente deduce la violazione degli artt. 3, 32, 81, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, svolgendo censure identiche a quelle proposte dalla Regione Lombardia con il ricorso iscritto al r. ric. n. 13 del 1998, di cui si è detto sopra. Lo stesso deve dirsi per le censure relative all'art. 37, impugnato in relazione agli artt. 2, 3, 32, 81, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione; all'art. 39, comma 19, impugnato in relazione agli artt. 3, 32, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, e all'art. 41, comma 1, impugnato in relazione agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione.

I parametri da ultimo citati sostengono anche l'impugnazione del comma 3 dello stesso art. 41 che, secondo la Regione ricorrente, inciderebbe sull'autonomia regionale in riferimento al trattamento economico del proprio personale e all'organizzazione dei propri uffici.

Con riguardo all'art. 43, la ricorrente deduce la violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, svolgendo censure identiche a quelle proposte dalla Regione Lombardia con il ricorso iscritto al r. ric. n. 13 del 1998, di cui si è detto sopra. Lo stesso deve dirsi per le censure relative all'art. 44, comma 4, impugnato in relazione agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione; e agli artt. 47, comma 1, e 48, commi 1 e 5, impugnati in relazione agli artt. 97, 117, 118 e 119 della Costituzione.

Con riguardo all'art. 49, comma 18, la Regione ricorrente deduce la violazione degli artt. 3, 24, e 77, in riferimento agli artt. 5, 117 e 118, della Costituzione, affermando che tale disposizione del cui contenuto si è riferito sopra, al paragrafo 1, a proposito del ricorso della Regione Piemonte, sarebbe palesemente violativa delle proprie attribuzioni.

La ricorrente premette che già la previsione dell'ultimo dei decreti legge a cui tale disposizione fa riferimento (art. 5, comma 3, del decreto legge n. 495 del 1996, non convertito, i cui effetti sono stati fatti salvi dall'art. 2, comma 61, della legge n. 662 del 1996) nel prevedere che l'approvazione dello strumento urbanistico e delle relative varianti da parte della Regione e, ove prevista, della provincia o di altro ente locale, avviene entro 180 giorni dalla data di trasmissione, da parte dell'ente che lo ha adottato, dello stesso strumento urbanistico corredato della necessaria documentazione, e che, decorso infruttuosamente il termine, i piani si intendono approvati - si sarebbe esposta già di per sé a "pesantissimi" dubbi di legittimità costituzionale per compressione dell'autonomia regionale, imponendo il silenzio-assenso in una materia di competenza regionale quale è l'urbanistica. La norma impugnata avrebbe confermato questi dubbi.

Quanto alla dedotta violazione dell'art. 77, terzo comma, secondo periodo, in relazione agli artt. 5, 117 e 118, della Costituzione, la Regione ricorda che di fatto i decreti legge reiterati non avrebbero determinato alcuna lesione del potere regionale di approvazione degli strumenti urbanistici locali, perché il termine di 180 giorni non avrebbe mai potuto utilmente decorrere nel vigore di alcuno, e neanche dell'ultimo, di tali decreti, non essendo mai intervenuta la legge di conversione; e nota poi che la disposizione oggi impugnata disporrebbe ciò che non avrebbe potuto disporre neppure la legge di conversione, e cioè, prevedendo l'utile decorso del termine per il passato, consentirebbe ai decreti legge di produrre oggi effetti che non avevano potuto produrre ieri.

Quanto alla dedotta violazione dell'art. 77, secondo comma, in relazione agli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione, la Regione afferma che la disposizione impugnata avrebbe ignorato il limite della provvisorietà che la Costituzione impone ai decreti legge, rendendo continua e definitiva la disciplina disposta dalla catena dei decreti legge.

Quanto alla dedotta violazione dell'art. 24, in relazione agli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione, ancora, la ricorrente si duole della violazione del diritto di agire in giudizio davanti alla Corte costituzionale per la difesa delle proprie attribuzioni costituzionalmente garantite, in quanto la Regione allora non avrebbe avuto interesse ad impugnare nessuno dei

decreti legge, data l'impossibilità logico-costituzionale dell'applicazione dell'istituto del silenzio-assenso da essi previsto; ma, d'altro canto, oggi la disposizione impugnata le impedirebbe di dolersi anche nei confronti dei decreti legge che essa resuscita, in quanto ormai decaduti.

Quanto infine alla violazione dell'art. 3, in relazione agli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione, la ricorrente sostiene che la disposizione impugnata sarebbe intimamente contraddittoria, e dunque viziata per irrazionalità interna, e nello stesso tempo lesiva delle attribuzioni costituzionali della ricorrente, quando afferma che sono considerati validi gli strumenti urbanistici "già intesi approvati" a seguito dell'applicazione dei decreti legge non convertiti, poiché nessuno dei decreti legge, come lo stesso legislatore avrebbe riconosciuto quando è intervenuto a saldare un decreto all'altro, avrebbe potuto produrre l'effetto del verificarsi del silenzio-assenso.

Con riguardo all'ultima disposizione impugnata, l'art. 55, comma 14, che secondo la Regione detterebbe un'analitica disciplina delle attività agricole da attuarsi con decreto legislativo, la ricorrente deduce la violazione degli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione: la lesione delle attribuzioni regionali nella materia dell'agricoltura, di competenza regionale, sarebbe immediata, e precederebbe la prevista emanazione di un decreto legislativo, in quanto il coinvolgimento regionale sarebbe limitato al parere della Conferenza Stato-Regioni, e in nessun punto, fra i principi e criteri direttivi indicati, si darebbe conto della esigenza di salvaguardia delle attribuzioni regionali.

7. Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, chiedendo che la Corte voglia dichiarare non fondate tutte le questioni sollevate dalla Regione Veneto, e osservando quanto segue in relazione a ciascuna delle disposizioni impugnate.

Quanto all'art. 17, comma 10, la difesa erariale afferma che il conferimento alle Regioni dei poteri relativi ai propri tributi, quali sono le tasse automobilistiche non erariali, risponderebbe ai principi dell'autonomia, per cui non si comprenderebbe come la ricorrente possa lamentarsi che per la amministrazione di proprie entrate le Regioni non ricevano adeguata copertura finanziaria; inoltre, anche in considerazione della diffusione e della specificità del tributo, sarebbe ragionevole la preoccupazione di garantire l'omogeneità dei procedimenti su tutto il territorio.

Quanto all'art. 17, comma 22, la riduzione dell'accisa sulla benzina conseguirebbe ad un'operazione di complessiva riorganizzazione dell'imposizione nel settore della circolazione automobilistica, e avrebbe lo scopo di mantenere il gettito nella misura vigente al 31 gennaio 1994 (recte: al 31 dicembre 1997). Questa operazione non potrebbe essere ostacolata per l'interesse di una sola Regione, tanto più che l'accisa sulla benzina non sarebbe un vero tributo della Regione, anche se ad esso attribuito.

Quanto all'art. 17, comma 29, non si comprenderebbe, afferma la difesa erariale, perché la ricorrente lamenti che le Regioni non partecipino al reddito della tassa sulle emissioni di anidride solforosa e di ossido di azoto.

Quanto all'art. 18, l'Avvocatura sostiene che, poiché la nuova imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili non sarebbe una entrata a beneficio della Regione, in quanto quest'ultima collaborerebbe soltanto alla distribuzione del gettito, non vi sarebbe ragione perché essa sia abilitata ad esercitare sue potestà in materia.

Passando all'esame delle censure formulate sulle disposizioni in materia di spesa, ed in particolare di quella relativa all'art. 32, comma 2, l'Avvocatura afferma che non sarebbe illegittimo un sistema sanzionatorio che, a fronte di inadempienza oggettiva, utilizzi il mezzo della riduzione del fondo a favore della Regione; peraltro, proprio la Regione sarebbe chiamata

ad individuare le responsabilità degli operatori e a graduare le sanzioni.

Quanto all'art. 32, comma 4, non parrebbe violato alcun principio costituzionale; peraltro la materia oggetto della sanzione avrebbe dovuto essere definita già da tempo.

Quanto all'art. 32, comma 5, secondo l'Avvocatura le disponibilità del fondo sanitario nazionale derivanti dalle riduzioni delle quote spettanti alle Regioni inadempienti sarebbero ragionevolmente assegnate, con il concorso di vari pareri, alle aziende che hanno attuato i programmi, e non si potrebbe pretendere che il provento di sanzioni venga amministrato dallo stesso soggetto sanzionato.

Quanto all'art. 32, comma 15, tale disposizione, secondo la difesa erariale, prevederebbe la possibilità ma non imporrebbe che le aziende siano autorizzate ad erogare prestazioni a cittadini extracomunitari.

Quanto all'art. 34, comma 1, la regolarizzazione del personale sanitario a rapporto convenzionale sarebbe stata da tempo attesa, e la Regione non potrebbe ostacolarla.

Quanto all'art. 37, l'Avvocatura sostiene che non sarebbe necessario che ogni singola prestazione trovi una specifica copertura.

Quanto agli artt. 39, comma 19, e 41, commi 2 (recte: 1) e 3, la difesa erariale osserva che la riduzione delle spese per il personale prevista nel comma 1 dell'art. 39 per lo Stato si applica a tutti gli enti pubblici, e che sarebbe strano che la Regione fosse esente da questo dovere.

Quanto all'art. 43, trattandosi di norma che consente, non potrebbe profilarsi una violazione.

Quanto all'art. 44, comma 4, si tratterebbe di una norma genericamente programmatica.

Quanto agli artt. 47, comma 1, e 48, commi 1 e 5, la partecipazione delle Regioni alle operazioni per la stabilizzazione della finanza pubblica, nel particolare momento, sarebbe doverosa.

Quanto all'art. 49, comma 18, sul silenzio-assenso regionale per l'approvazione degli strumenti urbanistici, la difesa erariale osserva che la norma, che fa parte di un articolo la cui rubrica è "Norme particolari per i comuni e le province", non violerebbe le prerogative regionali, ricollegandosi a numerose altre che perseguono, da una parte, la legittimazione di situazioni urbanistiche con sanatorie di varia natura, dall'altra, lo snellimento delle procedure di approvazione con il mezzo del silenzio - accoglimento.

Quanto infine all'art. 55, comma 14, l'Avvocatura sostiene che, trattandosi di legge di delega mirante a sostenere le attività agricole nel confronto con i costi comunitari, anche con varie provvidenze e con alleggerimento degli oneri per i servizi, si sarebbe al di fuori della competenza regionale in materia di agricoltura.

8. - Nell'imminenza dell'udienza, nel giudizio instaurato con ricorso della Regione Piemonte (r. ric. n. 12 del 1998) ha depositato memoria la ricorrente, insistendo per l'accoglimento della questione.

In relazione all'intervento in giudizio del comune di Lonato, la Regione ne eccepisce l'inammissibilità, dovendosi dubitare in generale della compatibilità con il carattere del giudizio di legittimità costituzionale in via principale della partecipazione di soggetti diversi da quelli che vi sono chiamati dalla legge; e non ricorrendo comunque, nel caso di specie, i

presupposti per l'ammissibilità di un intervento, poiché non sarebbe possibile configurare in capo al comune interveniente, anche qualora questo avesse concretamente inteso come approvato il proprio strumento urbanistico decorso il termine previsto dai decreti legge, una situazione individualizzata, bensì soltanto un interesse riflesso ed eventuale all'esito del giudizio di legittimità costituzionale.

Quanto al merito, la Regione, prendendo posizione sugli argomenti esposti nell'atto di intervento del comune di Lonato, e ricordando la giurisprudenza della Corte in materia di limiti alla decretazione d'urgenza, sostiene che al di là dell'ipotesi contemplata dall'art. 77, terzo comma, della Costituzione non sarebbe comunque ipotizzabile alcuna disposizione di salvaguardia degli effetti del decreto legge non convertito, che sarebbe di per sé illegittima. E aggiunge che la possibilità di far salvi gli effetti prodotti durante la vigenza interinale del decreto legge sarebbe rimessa esclusivamente alla valutazione discrezionale del legislatore, fermo restando in ogni caso il rispetto degli altri precetti costituzionali: condizione che, tuttavia, nel caso di specie non risulterebbe essere stata rispettata, in quanto il provvedimento impugnato sarebbe stato adottato in violazione degli artt. 9, 117 e 118 della Costituzione.

Non potrebbe neanche escludersi, prosegue la memoria, che le Regioni, ricorrendo in via principale innanzi alla Corte costituzionale, lamentino il mancato rispetto delle norme costituzionali regolanti l'esercizio del potere governativo di adozione dei decreti legge, così come delle regole per l'emanazione di una disciplina degli effetti di decreti legge non convertiti, quanto meno nei limiti in cui ricorra altresì la violazione di norme costituzionali che comportano la lesione della sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita.

Dopo essersi soffermata sulle motivazioni delle due sentenze della Corte costituzionale, la n. 244 e la n. 429 del 1997, aventi ad oggetto, rispettivamente, la clausola di salvezza degli effetti dei decreti legge non convertiti (l'art. 2, comma 61, della legge n. 662 del 1996), e le disposizioni in ordine alla formazione del silenzio assenso regionale contenute in due dei decreti legge reiterati, la memoria sostiene che l'illegittimità costituzionale della norma oggi impugnata deriverebbe dalla circostanza che essa andrebbe ad integrare un contenuto normativo di cui le due sentenze della Corte avrebbero implicitamente riconosciuto l'illegittimità costituzionale: la normativa impugnata avrebbe infatti disposto, in contrasto con i principi dell'art. 77, terzo comma, della Costituzione, così come interpretati appunto dalle due sentenze della Corte, che il termine di decorrenza dei centottanta giorni per la formazione del silenzio-assenso dovesse essere computato, ove non maturato (come non poteva maturare) nel periodo di vigenza di un singolo decreto legge, sommando il periodo di vigenza dei successivi decreti legge.

Infine, la memoria ricorda come la Corte costituzionale avrebbe già in passato affermato l'illegittimità di previsioni di silenzio-assenso con riferimento alle attività amministrative ad alta discrezionalità, da ultimo con la sentenza n. 26 del 1996, avente ad oggetto una legge della ricorrente Regione Piemonte in materia di programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale.

9. - Nel ricorso proposto dalla Regione Lombardia (r. ric. n. 13 del 1998), in prossimità dell'udienza hanno depositato memoria la Regione ricorrente e il Presidente del Consiglio dei Ministri. Entrambe le memorie si soffermano distintamente su ciascuna delle disposizioni impugnate.

La memoria della Regione Lombardia, quanto all'art. 32 della legge n. 449 del 1997, di cui sono impugnati i commi 2, 4 e 5, riassume gli argomenti già sviluppati nel ricorso introduttivo, insistendo in particolare sulla circostanza che le disposizioni impugnate sarebbero irragionevoli, oltre che incostituzionali, nella parte in cui, a fronte delle ridottissime competenze riconosciute alle Regioni, farebbero tuttavia carico alle stesse di eventuali

disfunzioni nel sistema, ancorché si tratti di disfunzioni o errori non riconducibili ad una responsabilità diretta delle medesime; e sulla circostanza che le stesse Regioni resterebbero escluse dal procedimento anche nella fase successiva di assegnazione delle risorse resesi disponibili in seguito all'applicazione delle sanzioni.

Quanto agli artt. 34, comma 1, e 37, essi si caratterizzerebbero per una evidente compromissione del diritto costituzionale alla salute, oltre che delle esigenze di buon andamento dell'amministrazione, non mettendo a disposizione delle Regioni le risorse necessarie per far fronte ai disposti aggravi di spesa.

Quanto all'art. 39, comma 19, la memoria insiste sul fatto che, secondo la giurisprudenza costituzionale, eventuali misure di contenimento o di blocco delle assunzioni di personale, finalizzate a riduzioni di spesa, sarebbero legittime solo quando si tratti di misure temporanee, preordinate ad instaurare un regime transitorio in attesa di un riassetto generale del settore; la misura impugnata non realizzerebbe questa condizione.

Quanto all'art. 41, comma 1, la memoria ribadisce che tale disposizione, non avente carattere meramente transitorio, violerebbe l'autonomia regionale, in quanto sottrarrebbe alle Regioni il potere di organizzare i propri uffici, nonché il dominio e il controllo della distribuzione dei compiti all'interno di essi.

La memoria si sofferma quindi sull'art. 43, nella parte in cui vincola l'utilizzo di una percentuale predeterminata dei ricavi netti derivanti dalle consulenze o dai servizi aggiuntivi di cui al comma 3, destinandola ad economie di bilancio. Tale disposizione sarebbe anch'essa di carattere permanente, ed imporrebbe un doppio vincolo di ordine sostanziale, qualitativo e quantitativo, sottraendo alla Regione ogni libertà di valutazione e di impiego delle proprie risorse, attraverso una irrazionale ed arbitraria omogeneizzazione delle situazioni di bilancio di tutte le Regioni, con conseguente lesione della stessa autonomia politica della Regione, privata della capacità di decisione in ordine alle spese.

Quanto all'art. 44, comma 4, la memoria insiste sulle censure già formulate nel ricorso, evidenziando l'impossibilità di superare il dubbio di legittimità costituzionale interpretando la disposizione impugnata come una mera norma di principio.

Quanto all'art. 47, comma 1, la memoria ne ribadisce il contrasto con l'art. 119 della Costituzione. La norma, da un lato, rinviando ad un decreto ministeriale la determinazione del limite di giacenza che consente la ripresa dei pagamenti dello Stato a favore delle varie categorie di enti, fra cui anche le Regioni, contrasterebbe con la previsione costituzionale secondo cui siffatti limiti possono essere fissati solo da leggi della Repubblica di coordinamento della finanza dello Stato, delle Province e dei comuni. Dall'altro lato la norma, prevedendo un meccanismo di difficile, se non impossibile applicazione (non si comprenderebbe quale sia l'assegnazione di competenza di ciascuna Regione in relazione alla cui entità il decreto ministeriale dovrebbe procedere alla determinazione dell'importo minimo di tali giacenze), contrasterebbe con l'esigenza di certezza dell'autonomia finanziaria regionale, presupposta dalla Costituzione. Ancora, il meccanismo da essa previsto determinerebbe incertezze anche sugli equilibri di bilancio, mirando a rendere inesigibili crediti della Regione verso lo Stato che, in base alle fonti giuridiche che li disciplinano, si presenterebbero invece già liquidi ed esigibili.

Quanto all'art. 48, commi 1, 4 e 5, la Regione ne sottolinea il contrasto con lo stesso art. 119 della Costituzione, nella parte in cui introduce il blocco dei pagamenti delle Regioni, con la sola esclusione di quelli che possono arrecare danni patrimoniali all'ente e a terzi, fino a quando la Conferenza permanente Stato-Regioni non abbia definito i criteri operativi per il computo del fabbisogno di cui al comma 1, e nella parte in cui riconosce alla stessa Conferenza permanente e alla Conferenza Stato-città la facoltà di proporre l'introduzione di vincoli, con

decreto ministeriale, sugli utilizzi delle disponibilità esistenti sui conti della tesoreria unica, in caso di accertata incompatibilità del fabbisogno rispetto agli obiettivi indicati dal comma 1.

Sia il blocco autoritativo dei pagamenti delle Regioni, sia la previsione di vincoli di utilizzo delle disponibilità finanziarie di cui al comma 4, lederebbero l'operatività gestionale delle Regioni, finendo per operare alla stregua di una misura coercitiva, finalizzata a coartare la volontà delle Regioni in sede di Conferenza permanente, al fine di far accettare alle stesse criteri operativi satisfattivi delle esigenze dello Stato; e lederebbero l'autonomia finanziaria e contabile garantita dall'art. 119 della Costituzione, limitando la disponibilità e l'utilizzo delle giacenze di cassa presso la Tesoreria dello Stato, nonché l'accreditamento a favore delle Regioni delle somme ad esse spettanti ai sensi della normativa vigente. Sul punto, la memoria ricorda che la giurisprudenza costituzionale ha affermato che il sistema di tesoreria unica non costituisce di per sé violazione dell'autonomia regionale, purché non si trasformi in un anomalo strumento di controllo sulla gestione finanziaria regionale: al contrario di quello che accadrebbe con le norme impugnate, in base alle quali le Regioni non potrebbero effettivamente disporre delle somme di propria pertinenza già accreditate nei conti presso la Tesoreria statale o da accreditare in conformità delle norme vigenti. E questo con possibile violazione, oltre che dell'autonomia finanziaria regionale, dei diritti dei creditori e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione.

10. - La memoria del Presidente del Consiglio dei Ministri, quanto all'art. 32, comma 2, della legge n. 449 afferma in primo luogo l'inammissibilità delle censure che non concernono una lesione o menomazione della sfera costituzionale delle attribuzioni regionali, quali in particolare quella riferita all'art. 3 della Costituzione. In relazione alla disposta riduzione della quota del Fondo sanitario nazionale in caso di accertata inadempienza delle Regioni, poi, la difesa erariale ribadisce la ragionevolezza e l'adeguatezza della misura, e osserva che la legge non precluderebbe alla Regione di riversarne le conseguenze sugli enti (ASL e aziende ospedaliere) che siano esclusivamente responsabili dell'inadempienza, oltre che sui dirigenti e sul personale, come espressamente previsto dalla norma impugnata; benché, dati i penetranti poteri di indirizzo, controllo ed intervento correttivo spettanti alle Regioni nei confronti delle ASL ed aziende ospedaliere, sarebbe difficile ipotizzare una inadempienza per omissione non attribuibile alla stessa Regione.

D'altro lato, il Ministro della sanità non godrebbe di illimitata discrezionalità nel dosare la sanzione, in quanto la legge fisserebbe l'ammontare massimo della sanzione e postulerebbe la sua motivata graduazione in rapporto alla gravità e all'entità dell'inadempienza; e la stessa legge delineerebbe una procedura proposta del Ministro, previo parere della Conferenza unificata idonea di per sé alla piena rappresentazione e difesa degli interessi regionali.

Anche la doglianza relativa all'art. 32, comma 4, presenterebbe profili di inammissibilità e, comunque, sarebbe infondata. La disposizione, infatti, prevedendo una proroga (al 31 marzo 1998) del termine per l'adempimento regionale, che ai sensi dell'art. 1 della legge n. 662 del 1996 sarebbe scaduto il 31 gennaio 1997, non potrebbe ritenersi irragionevole per eccessiva brevità del termine.

Quanto all'art. 32, comma 5, secondo periodo, il procedimento delineato dalla legge per la ripartizione e la utilizzazione delle disponibilità aggiuntive sarebbe tale da assicurare, nel rispetto del principio di leale cooperazione, l'adeguata tutela degli interessi della Regione, dato che il necessario intervento della Conferenza Stato-Regioni dovrebbe rimuovere qualsiasi sospetto di irragionevole discrezionalità del Ministro nella riassegnazione dei fondi.

Quanto all'art. 32, comma 5, terzo periodo, la censura sarebbe incomprensibile: il potere sostitutivo per l'utilizzo delle disponibilità di cui all'art. 1, comma 23, della legge n. 662 del 1996 dovrebbe essere inteso chiaramente nei confronti delle aziende sanitarie, e non già della

Regione, attraverso la nomina di un commissario ad acta con provvedimento del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della sanità e di intesa con la Regione interessata.

Quanto all'art. 34, comma 1, della legge, esso dovrebbe essere letto in correlazione con il comma 4, che attribuisce alle Regioni la rideterminazione, tramite le ASL, delle ore da attribuire alla branca specialistica ambulatoriale, in modo da realizzare nel 1998 una riduzione complessiva annua non inferiore al 10% dei costi sostenuti per detta disciplina nel 1997, detratti alcuni costi. L'ipotesi avanzata dalla ricorrente, di un pregiudizio alla propria autonomia finanziaria, sarebbe quindi infondata, in quanto la complessiva manovra sarebbe al contrario destinata a comportare una apprezzabile economia di spesa, stimata, per il 1998, in circa 100 miliardi.

Quanto all'art. 39, comma 19, la disposizione non inciderebbe in alcun modo sulla autonomia normativa e finanziaria della Regione, in quanto il principio fondamentale da essa enunciato mirerebbe ad assicurare la razionalizzazione del costo del lavoro pubblico al fine del suo ridimensionamento entro i limiti del complessivo quadro di riferimento delle compatibilità finanziarie, a cui sono chiamate a partecipare anche le Regioni.

Quanto all'art. 41, comma 1, esso corrisponderebbe alle stesse esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica, di cui si è appena detto, oltre che di recupero dell'efficienza dei tempi dei procedimenti amministrativi; d'altro lato, rimarrebbe riservata alle Regioni l'individuazione degli organismi regionali ritenuti indispensabili per la realizzazione delle proprie finalità.

Quanto all'art. 41, comma 3, in realtà non impugnato dalla Regione Lombardia, la difesa erariale sostiene che il suo scopo sia quello di eliminare, dal primo rinnovo contrattuale, tutte le disposizioni che prevedano automatismi sui trattamenti economici settoriali dei pubblici dipendenti, al fine di sostituirle con corrispondenti disposizioni da inserire in accordi collettivi, ferma la competenza delle Regioni; in ciò la disposizione rafforzerebbe quanto già previsto dall'art. 49 del d.lgs. n. 29 del 1993, le cui disposizioni costituirebbero principi fondamentali di riforma economico-sociale vincolanti per le Regioni.

Quanto all'art. 43, comma 3, l'Avvocatura non ne ravvisa il contrasto con l'art. 119 della Costituzione: il limite all'autonomia regionale sarebbe ragionevole, in vista della realizzazione del generalizzato contenimento del disavanzo pubblico.

Quanto all'art. 44, comma 4, tale disposizione non sarebbe tale da incidere immediatamente e concretamente sull'autonomia regionale, in difetto dell'emanazione del previsto decreto legislativo; e, comunque, essa si limiterebbe ad estendere alle trasformazioni delle strutture delle amministrazioni pubbliche quanto previsto dall'art. 14 della legge n. 59 del 1997, articolo che andrebbe letto in relazione al precedente art. 11, lettera b del quale costituirebbe una specificazione.

Quanto all'art. 47, comma 1, la difesa erariale in primo luogo precisa che tale disposizione riguarda solo gli stanziamenti di alcuni capitoli del bilancio statale, quali individuati nel d.m. 16 gennaio 1998. In secondo luogo, le censure proposte dalla ricorrente sarebbero infondate, sia perché al decreto ministeriale sarebbe rimessa solo la concreta determinazione dei limiti di giacenza per categorie di enti, entro la fascia (dal 10 al 20%) prefissata dalla legge; sia perché, nonostante che l'erogazione da parte dello Stato sia subordinata ad una condizione temporaneamente sospensiva, e cioè all'ammontare della giacenza, la norma non limiterebbe l'autonomia regionale, a cui verrebbe comunque assicurata l'integrale attribuzione delle risorse spettanti.

Infine, di nessun fondamento sarebbe la doglianza riferita all'art. 48, comma 5, il quale conterrebbe esclusivamente una norma di salvaguardia, provvisoriamente operante, nei limiti

specificati, in attesa delle indicazioni della Conferenza Stato-Regioni.

11. - Nel ricorso proposto dalla Regione Veneto (r. ric. n. 14 del 1998), in prossimità dell'udienza hanno depositato memoria la Regione ricorrente e il Presidente del Consiglio dei Ministri. Entrambe le memorie si soffermano distintamente su ciascuna delle disposizioni impugnate.

Quanto agli artt. 32, commi 2, 4 e 5; 34, comma 1; 37; 39, comma 19; 41, comma 1; 43; 44, comma 4; 47, comma 1, e 48, commi 1 e 5, la memoria della ricorrente riproduce in modo del tutto identico quanto affermato dalla memoria della Regione Lombardia, di cui si è detto sopra, al paragrafo 9.

Quanto invece alle disposizioni impugnate in materia tributaria (art. 17, commi 10, 22 e 29, e art. 18), la memoria della Regione Veneto complessivamente ne ribadisce l'illegittimità costituzionale, sia là dove gli interventi non comportano l'istituzione di nuovi tributi né l'elevazione dell'aliquota di quelli esistenti, in cui illegittima sarebbe la devoluzione allo Stato dei maggiori proventi derivanti dagli interventi previsti; sia nel caso dell'art. 18, in cui si è in presenza della istituzione di una nuova imposta, a causa della violazione del principio di leale collaborazione insita nella mancata previsione di forme di partecipazione e consultazione della Regione sia a monte sia a valle del procedimento di riscossione, e in ragione della totale indifferenza per le peculiarità di ciascun ambito regionale, che tale norma rivelerebbe.

In particolare, con riferimento all'art. 17, comma 10, la memoria ribadisce che tale norma violerebbe l'autonomia finanziaria regionale, e pretenderebbe di uniformare la disciplina di riscossione, accertamento, recupero, rimborsi, sanzioni e contenzioso relativi alle tasse automobilistiche non erariali, demandandone la disciplina ad un decreto ministeriale, senza tenere conto delle peculiarità di ciascuna Regione e delle prerogative a queste riconosciute nella materia degli uffici regionali.

Quanto all'art. 17, comma 22, la compromissione dell'autonomia finanziaria della Regione ricorrente risulterebbe dalla violazione del principio costituzionalmente garantito della libera ed autonoma determinazione dell'aliquota dell'imposta regionale, la cui riduzione ad opera del legislatore nazionale, peraltro, nella specie andrebbe a vantaggio dell'erario dello Stato, il quale incasserebbe la differenza esistente tra la precedente aliquota e quella ridotta a seguito dell'applicazione della disposizione contestata. Quanto al comma 29 dello stesso articolo e al successivo art. 18, la memoria ripete le censure già mosse nel ricorso introduttivo.

Quanto all'art. 32, comma 15, esso viene accomunato dalla memoria regionale agli artt. 34, comma 1, e 37, di cui si è detto sopra al paragrafo 9, a proposito della memoria depositata dalla Regione Lombardia nel giudizio da essa instaurato.

Quanto all'art. 49, comma 18, la memoria si sofferma sugli effetti concernenti la sua applicazione, affermando che durante il periodo di vigenza dei decreti legge che prevedevano la formazione del silenzio-assenso della Regione decorsi centottanta giorni dalla trasmissione degli strumenti urbanistici, la Giunta regionale veneta avrebbe approvato 632 strumenti urbanistici, di cui solo 208 nel termine di centottanta giorni; e che all'epoca sarebbe stato pressoché unanime l'orientamento, avallato dalla stessa Corte costituzionale con le sentenze nn. 244 e 429 del 1997, secondo cui il predetto termine, a seguito della mancata conversione in legge dei decreti, non potesse mai giungere a compimento. Ne conseguirebbe l'illegittimità della norma ora impugnata, per violazione dell'art. 77 della Costituzione, in quanto essa farebbe salvi effetti di decreti legge non ancora prodottisi al momento della loro decadenza per mancata conversione.

Per provare ulteriormente l'irragionevolezza della disposizione impugnata, di carattere

interpretativo e di natura retroattiva, la memoria sostiene infine che dalla sua applicazione potrebbe discendere l'illegittimità derivata dei provvedimenti regionali diversi da quelli di mera approvazione degli strumenti urbanistici intervenuti oltre il termine di centottanta giorni, e che tali provvedimenti (approvazioni con modifiche d'ufficio, approvazioni con proposte di modifica, e provvedimenti di restituzione degli strumenti urbanistici) sarebbero, per quanto riguarda la Regione Veneto, circa 345.

Quanto infine all'art. 55, comma 14, la memoria ribadisce che da tale disposizione deriverebbe una grave lesione delle attribuzioni regionali in materia di agricoltura. In proposito, la Regione ricorda che con la legge n. 59 del 1997, ma ancor prima con il d.P.R. n. 616 del 1977, il legislatore statale avrebbe seguito la logica di mantenere in capo allo Stato, e per esso al Ministero per le politiche agricole, solo compiti di disciplina generale e di coordinamento nazionale in materia di importazione ed esportazione di prodotti agricoli ed alimentari e di regolazione dei mercati. In realtà tuttavia, la decentralizzazione delle funzioni sarebbe mancata, e la disposizione impugnata ne costituirebbe la riprova. La memoria insiste nell'affermare che l'esigenza di fornire allo Stato gli strumenti necessari per il perseguimento di una disciplina di carattere unitario nel settore della regolazione dei mercati e delle politiche agricole in vista del generale interesse nazionale andrebbe necessariamente raccordata con la contestuale previsione di momenti di cooperazione tra Stato e Regione, e che non sarebbe sufficiente a sanare l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata la mera previsione della consultazione della Conferenza permanente Stato-Regioni; del resto, conclude la Regione, tale disposizione andrebbe ben oltre l'attribuzione allo Stato di funzioni di coordinamento del settore agricolo, sottraendo illegittimamente alle Regioni funzioni ad esse costituzionalmente spettanti.

12. - La memoria depositata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, in riferimento agli artt. 32, commi 2, 4 e 5; 34, comma 1; 39, comma 19; 41, commi 1 e 3; 43, comma 3; 44, comma 4; 47, comma 1, e 48, commi 1 e 5, riproduce in modo del tutto identico quanto affermato dalla memoria dello stesso Presidente del Consiglio nel giudizio instaurato con ricorso della Regione Lombardia, di cui si è detto sopra al paragrafo 10.

Quanto all'art. 17, comma 10, la difesa erariale premette che i decreti ministeriali ivi previsti sono stati rispettivamente emanati in data 25 novembre 1998 - e l'art. 7 del decreto prevede che le sue disposizioni sono destinate ad applicarsi fino a quando le Regioni non provvedano ad emanare un'autonoma disciplina - e 10 novembre 1999.

Venendo alle censure formulate dalla Regione, la difesa erariale osserva che, essendo le tasse automobilistiche non erariali tributi propri della Regione sulla base dell'art. 23 del d.lgs. n. 504 del 1992, lo Stato, nel trasferire le funzioni "strumentali" relative a tale tributo, non avrebbe dovuto assumersi né direttamente né indirettamente gli oneri economici connessi al loro esercizio, i quali non potrebbero che essere a carico dell'ente regionale, titolare del tributo.

Quanto alla contestata previsione dei decreti ministeriali che devono emanarsi sentita la Conferenza Stato-Regioni, per assicurare che siano rappresentati gli interessi regionali, essa sarebbe dettata dalla ragionevole necessità di assicurare, all'atto del trasferimento di tali funzioni, uno schema normativo uniforme ed omogeneo per l'esercizio delle stesse da parte di tutte le Regioni a statuto ordinario, anche al fine del coordinamento della relativa disciplina sia tra le varie Regioni sia con le funzioni tuttora esercitate in materia dallo Stato, fra cui quelle attinenti alle tasse automobilistiche nelle Regioni a statuto speciale, oltre a quelle indicate nell'art. 3, comma 3, e nell'art. 5 del decreto ministeriale del 25 novembre 1998. Non ci sarebbe dunque contrasto con la potestà legislativa attuativa in materia tributaria di cui all'art. 119 della Costituzione, norma che consentirebbe, nel rispetto degli altri principi costituzionali, la determinazione con legge di forme e limiti all'autonomia regionale, in particolare in funzione

di coordinamento anche con la finanza dello Stato; e, del resto, le Regioni avrebbero la possibilità di rappresentare le proprie valutazioni, in vista della predisposizione del regolamento, in sede di Conferenza Stato-Regioni. Inoltre, la formulazione della disposizione impugnata sembrerebbe diretta a prevedere lo schema regolamentare omogeneo in mancanza di norme autonomamente poste dalle Regioni, che la disposizione impugnata non intenderebbe escludere: e in tal senso la norma sarebbe stata correttamente interpretata dall'art. 7 del decreto ministeriale del 25 novembre 1998, di cui si è detto. Ancora, la disposizione impugnata non inciderebbe sulla materia dell'ordinamento degli uffici regionali, limitandosi a prevedere che il decreto ministeriale regoli le modalità di svolgimento delle funzioni strumentali trasferite; come dimostrerebbe lo stesso decreto del 28 novembre, il quale si rimetterebbe, in proposito, in tutte le sue previsioni, alle scelte, anche organizzative delle Regioni (art. 2, comma 1; art. 3, comma 1; art. 4, comma 2; art. 5, comma 7).

Quanto all'art. 17, comma 22, la riduzione della quota di accisa sulla benzina sarebbe strettamente collegata all'aumento della fiscalità disposta nel settore della circolazione automobilistica dallo stesso art. 17, in modo da garantire comunque alle Regioni una effettiva, e non già meramente sperata ed eventuale, invarianza dei proventi.

Quanto all'art. 17, comma 29, la difesa erariale ribadisce che nessun principio costituzionale imporrebbe la compartecipazione regionale alla tassa di nuova istituzione, spettando invece al legislatore statale fissare se ed in che limiti le Regioni possono partecipare al relativo gettito; né si potrebbe dire che tale tassa sia correlata ai singoli ambiti territoriali regionali, anziché all'intero territorio nazionale, in quanto il rischio ambientale non rispetta i confini regionali, e difettando, del resto, una destinazione legislativa dei proventi ad una specifica finalità.

Quanto all'art. 18 della legge, anche a prescindere dall'inammissibilità della censura in assenza del previsto regolamento, secondo l'Avvocatura non sarebbe profilabile alcuna pur potenziale menomazione dell'autonomia finanziaria regionale, in quanto la nuova imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili non sarebbe un tributo regionale, ma avrebbe chiara natura di tributo erariale (statale), con mero conferimento agli assessorati regionali della funzione di destinazione ai beneficiari del gettito di una imposta statale (comma 3).

Quanto all'art. 32, comma 15, i compiti di erogazione di prestazioni ad alta specializzazione a cittadini extracomunitari, nel quadro di programmi assistenziali approvati dalla Regione, troverebbero copertura nella quota del fondo sanitario nazionale attribuita a ciascuna Regione, nell'ambito della quale spetterebbe comunque alla Regione valutare discrezionalmente, in relazione alle disponibilità esistenti, l'eventuale esercizio di queste forme di assistenza.

Quanto all'art. 37, tale disposizione comporterebbe un onere estremamente contenuto, e non comprometterebbe di fatto l'autonomia finanziaria e gestionale della Regione; del resto, la fornitura gratuita di protesi mammarie sarebbe già stata prevista nel decreto ministeriale 28 dicembre 1992, per cui la norma non prevederebbe alcun onere aggiuntivo né a carico del Servizio sanitario nazionale, né a carico della Regione.

Quanto all'art. 49, comma 18, la difesa erariale eccepisce preliminarmente l'inammissibilità dei profili che invocano come parametro norme costituzionali le cui asserite violazioni non inciderebbero sulle attribuzioni costituzionali della Regione, ed in particolare l'art. 77, terzo comma, della Costituzione. Nel merito, afferma che la disposizione impugnata costituirebbe l'esercizio sostantivo di ulteriore ed innegabile potestà legislativa, nell'ambito della quale il Parlamento avrebbe autonomamente regolato situazioni pregresse senza incidere sulla sfera di attribuzioni regionali, riprendendo da un lato la previsione dei decreti legge decaduti, nella parte in cui configuravano il termine di centottanta giorni per la formazione del silenzio-assenso regionale sull'approvazione degli strumenti urbanistici, dall'altro lato dando rilievo anche al tempo eventualmente maturato nel periodo di vigenza dei decreti legge

reiterati. La Regione, inoltre, solo genericamente lamenterebbe la lesione delle proprie attribuzioni, senza dedurre alcuna specifica doglianza.

Quanto infine all'art. 55, comma 14, della legge n. 449, l'Avvocatura, dopo avere ricordato che in attuazione della delega è stato emanato il d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173, osserva, da un lato, che la mancata espressa riserva delle competenze regionali non potrebbe essere intesa come implicante la lesione delle stesse, il cui rispetto andrebbe invece inteso come presupposto, come confermerebbe anche la previsione del previo parere della Conferenza Stato-Regioni nella emanazione del decreto legislativo. D'altro lato, la maggior parte delle materie implicate dalla delega gli oneri fiscali e previdenziali, i costi energetici e del denaro, i servizi assicurativi all'esportazione e le procedure di utilizzo dei fondi strutturali, pur riguardando l'agricoltura, esulerebbe dalla competenza regionale.

Considerato in diritto

1. - I tre ricorsi proposti dalla Regione Piemonte, dalla Regione Lombardia e dalla Regione Veneto investono disposizioni solo parzialmente coincidenti della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica). Precisamente, l'art. 49, comma 18, è impugnato dalle Regioni Piemonte e Veneto; gli articoli 32, commi 2, 4, e 5, 34, comma 1, 37, 39, comma 19, 41, comma 1, 43, 44, comma 4, 47, comma 1, 48, commi 1 e 5, sono impugnati dalle Regioni Lombardia e Veneto; gli articoli 17, commi 10, 22 e 29, 18, 32, comma 15, 41, comma 3, e 55, comma 14, dalla sola Regione Veneto; l'art. 48, comma 4, dalla sola Regione Lombardia.

Stante la connessione oggettiva, i giudizi debbono essere riuniti per essere decisi con unica pronunzia.

2. - In via preliminare, deve essere dichiarato inammissibile l'intervento spiegato dal comune di Lonato nel giudizio instaurato con il ricorso della Regione Piemonte, dal momento che la memoria è stata depositata oltre il termine previsto dall'art. 23, terzo comma, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3. - Un primo gruppo di questioni riguarda disposizioni in materia tributaria.

L'art. 17, comma 10, nello stabilire che la riscossione, l'accertamento, nonché il recupero, i rimborsi, l'applicazione delle sanzioni ed il contenzioso amministrativo relativi alle tasse automobilistiche non erariali (oggetto di nuova disciplina sostanziale contenuta nei commi 5, 6, 7, 9, 15 e 16 dello stesso articolo) sono demandati alle Regioni a statuto ordinario, prevede altresì che essi "sono svolti con le modalità stabilite con decreto del Ministro delle finanze" sentita la Conferenza Stato-Regioni e previo parere delle commissioni parlamentari competenti; e che con lo stesso o con separato decreto "è approvato lo schema tipo di convenzione con la quale le regioni possono affidare a terzi, mediante procedure ad evidenza pubblica, l'attività di controllo e riscossione delle tasse automobilistiche", mentre la riscossione coattiva è svolta a norma della disciplina statale sulla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e di altri enti pubblici, di cui al d.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43 (ora abrogato dall'art. 68 del d.lgs. 14 aprile 1999, recante "Riordino del servizio nazionale della riscossione in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337").

La ricorrente Regione Veneto afferma che tale disposizione, pretendendo di imporre "un modello standardizzato di disciplina dell'esercizio dell'autonomia tributaria regionale", eccederebbe l'ambito delle "forme" e dei "limiti" dell'autonomia finanziaria regionale determinati, ai sensi dell'art. 119, primo comma, della Costituzione, dalla legge della Repubblica, e violerebbe altresì gli articoli 117 e 118 della Costituzione disciplinando la materia dell'ordinamento degli uffici regionali e compromettendo, senza ragioni giustificative, l'autonomo e differenziato esercizio delle funzioni amministrative regionali. L'illegittimità della disposizione sarebbe aggravata dal fatto che la discrezionalità del Ministro non sarebbe in alcun modo delimitata, e discenderebbe, ancora, dalla circostanza che con essa si sarebbero affidati alla Regione compiti onerosi senza la previsione della copertura finanziaria, in violazione degli articoli 5, 117, 118 e 119 della Costituzione.

4. - La questione è solo parzialmente fondata.

Non è illegittimo che il legislatore statale, nel momento in cui trasferisce alle sole Regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative di accertamento e riscossione delle tasse automobilistiche, soltanto di recente attribuite interamente alle Regioni stesse (cfr. art. 23 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, contenente "Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421") funzioni già svolte dallo Stato (cfr. art. 25, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 504 del 1992) e nel momento in cui prevede nuove modalità di riscossione di detti tributi (cfr. commi 11 e 12 dello stesso articolo 17 della legge n. 449 del 1997), assicuri la continuità dell'attività di riscossione, il raccordo dell'attività regionale con le nuove modalità di riscossione disciplinate dalla legge, e il coordinamento con l'attività di riscossione delle stesse tasse che rimane di pertinenza statale (quanto alle Regioni speciali), mediante una regolamentazione uniforme, destinata a valere peraltro solo fino a quando non sopravvenga un'autonoma disciplina delle singole Regioni, sempre rispettosa delle predette esigenze di raccordo e di coordinamento. In tal senso in effetti dispone il d.m. 25 novembre 1998, n. 418, emanato in attuazione della disposizione impugnata: l'art. 7 del decreto stabilisce che le disposizioni dello stesso regolamento "trovano applicazione fino a quando le regioni non provvedono ad emanare un'autonoma disciplina, che dovrà comunque tenere conto delle esigenze di coordinamento con l'attività di competenza dello Stato nella stessa materia", attribuendo dunque un'efficacia "cedevole" alle altre disposizioni del regolamento. E tale significato di autorizzazione all'emanazione di una normativa statale transitoria e "cedevole" nei confronti della successiva normativa regionale deve essere attribuito all'art. 17, comma 10, primo periodo, della legge n. 449 del 1997, il quale, così inteso, si sottrae alle prospettate censure di legittimità costituzionale.

5. - È costituzionalmente illegittima, invece, la previsione del secondo periodo dello stesso comma, che demanda ad un decreto ministeriale anche la definizione di uno schema tipo di convenzione per l'affidamento a terzi, da parte della Regione, dell'attività di controllo e riscossione delle tasse automobilistiche.

La disciplina di tali rapporti convenzionali si colloca interamente entro l'ambito dell'organizzazione degli uffici regionali, materia affidata alla competenza delle Regioni: in ordine a tale disciplina, nessuna ragione unitaria o di coordinamento esige l'imposizione di una normativa statale uniforme, ferma restando, ovviamente, l'applicabilità dei principi e delle norme generali sull'attività contrattuale delle Regioni. La previsione di uno schema tipo di convenzione invade, pertanto, la sfera riservata all'autonomia regionale.

6. - L'art. 17, comma 22, dopo avere stabilito che le tariffe delle tasse automobilistiche destinate ad essere fissate, con nuovi criteri, ai sensi del precedente comma 16 "devono fornire un gettito equivalente a quello delle stesse tasse automobilistiche vigenti al 31 dicembre

1997", comprese le maggiorazioni già disposte dall'art. 3, comma 154, della legge n. 549 del 1995, e ulteriormente maggiorato di un importo pari a quello delle soppresse addizionali e tasse speciali, del canone di abbonamento all'autoradiotelevisione e relativa tassa di concessione, della tassa sulle concessioni governative per le patenti di guida, nonché dell'importo delle riduzioni di tariffa previste dal comma 5, dispone, "corrispondentemente", la riduzione da lire 350 a lire 242 per litro della quota dell'accisa sulla benzina attribuita alle Regioni ordinarie dall'art. 3, comma 12, della legge n. 549 del 1995.

Secondo la Regione Veneto tale ultima previsione sarebbe illegittima in quanto mancherebbe la certezza delle maggiori entrate compensative della riduzione della quota regionale dell'accisa.

7. - La questione non è fondata.

Le nuove tariffe delle tasse automobilistiche, devolute interamente alle Regioni ordinarie, sono disciplinate in modo tale da assicurare alle Regioni stesse un gettito superiore al passato, perché compensativo anche del gettito di imposte soppresse, già di pertinenza statale: e ciò anche senza tener conto della facoltà di incremento delle stesse tasse, prevista a favore delle Regioni dall'art. 24, comma 1, del d.lgs. n. 504 del 1992, e confermata, a decorrere dall'anno 1999, dal comma 16, ultimo periodo, dello stesso impugnato art. 17. A questo incremento di entrate corrisponde la riduzione della quota della accisa sulla benzina, di spettanza delle medesime Regioni ordinarie.

La censura di pretesa incertezza delle entrate a favore della Regione non si fonda su alcun elemento oggettivo; i margini di variabilità e di imprevedibilità dell'andamento del gettito sono fisiologici in ogni tributo, e del resto sussistono anche per il tributo l'accisa sulla benzina cui si riferisce la riduzione disposta; ma non si può dire che la disciplina dettata dal legislatore statale sia configurata in modo tale da esporre le Regioni al rischio di una perdita di gettito. Senza dire che, come questa Corte più volte ha statuito (cfr. sentenze nn. 123 del 1992 e 370 del 1993), la Costituzione non garantisce alle Regioni una determinata quantità di risorse, ma solo il diritto a disporre di risorse finanziarie che risultino complessivamente non inadeguate rispetto ai compiti loro attribuiti; e, nella specie, tale inadeguatezza certamente non si verifica.

8. - L'art. 17, comma 29, istituisce una tassa sulle emissioni di anidride solforosa e di ossidi di azoto prodotte dai grandi impianti di combustione (che vengono definiti nel terzo periodo dello stesso comma).

La Regione lamenta che, pur trattandosi di una tassa "ambientale", le Regioni non siano chiamate a compartecipare al relativo gettito, e che questo non sia destinato ad interventi di prevenzione o risanamento ambientale, in violazione dell'esigenza costituzionale di tutela della salute della collettività.

9. - La questione è in parte non fondata, in parte inammissibile.

L'esistenza di una competenza non esclusiva delle Regioni in materia di tutela e di gestione dell'ambiente non ostacola, dal punto di vista costituzionale, l'istituzione da parte dello Stato, nell'esercizio della sua generale potestà impositiva, di tributi che, per la materia imponibile colpita e per la loro disciplina, possano definirsi "ambientali" nel senso che essi abbiano anche effetti di incentivo o disincentivo di condotte, rispettivamente favorevoli o pregiudizievoli per l'ambiente; né il gettito di tali tributi deve necessariamente essere devoluto, in tutto o in parte, alle Regioni.

Le censure mosse dalla Regione in ordine alla devoluzione e all'impiego del gettito della

nuova tassa si risolvono pertanto in una critica politica alle scelte del legislatore statale, irrilevanti nella sede del giudizio di costituzionalità.

Quanto infine al profilo concernente la violazione dell'art. 32 della Costituzione, la questione risulta inammissibile, non essendo le Regioni legittimate a lamentare, nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, la violazione di norme costituzionali che non riguardino la propria sfera di competenza.

10. - L'art. 18 anch'esso impugnato dalla sola Regione Veneto istituisce un'imposta, definita "erariale regionale", sulle emissioni sonore derivanti dal traffico aereo, imposta che si aggiunge ai già previsti diritti aeroportuali; la disciplina dell'entità del tributo, commisurata alla rumorosità degli aeromobili, e della sua riscossione è demandata ad un regolamento (peraltro non ancora emanato). Il gettito dell'imposta sarà assegnato nell'anno successivo "allo stato di previsione degli assessorati regionali per essere destinato, con modalità stabilite dagli stessi assessorati, a sovvenzioni e indennizzi alle amministrazioni e ai soggetti residenti nelle zone limitrofe agli aeroscali".

La Regione lamenta che la disciplina del tributo, pur definito "regionale", sia interamente rimessa allo Stato, e che la Regione non sia coinvolta nemmeno nel procedimento di adozione del previsto regolamento.

11. - La questione non è fondata.

Il nuovo tributo - fra l'altro incidente in materia, quella del traffico aereo, di competenza statale è istituito come imposta statale (cfr. sentenza n. 348 del 2000), e pertanto legittimamente se ne demanda la disciplina ad atti normativi statali. La definizione di imposta "regionale" sta solo ad indicare che il suo gettito, riscosso nell'ambito della Regione in relazione al traffico aereo negli aeroscali compresi nel rispettivo territorio, è devoluto alla Regione medesima, per essere impiegato con vincolo di destinazione alle finalità indicate dalla legge, ma con modalità rimesse alla stessa Regione (il riferimento improprio agli "assessorati regionali", nonché ai relativi "stati di previsione", non rileva in questa sede, in quanto non è oggetto di specifica censura).

12. - Un secondo gruppo di disposizioni impugnate concerne l'organizzazione del Servizio sanitario nazionale e la spesa sanitaria.

L'art. 32 della legge reca "interventi di razionalizzazione della spesa" sanitaria. In particolare, il comma 1 (non censurato) fissa, in termini di percentuale della spesa degli anni precedenti, gli obiettivi di risparmio sulla spesa per l'acquisizione di beni e servizi da parte delle aziende sanitarie per il 1998. Il comma 2 prevede, nel caso di inadempimento da parte delle Regioni e delle aziende sanitarie degli obblighi imposti per il contenimento della spesa sanitaria, una riduzione, in misura non superiore al 3 per cento, della quota di riparto del Fondo sanitario nazionale spettante alla Regione. Le riduzioni sono proposte dal Ministro della sanità, previo parere della Conferenza unificata Stato-Regioni e Stato-città. Spetta alle Regioni individuare "le modalità per l'attribuzione delle diverse responsabilità ai direttori generali, ai dirigenti e al restante personale, per l'adempimento degli obblighi derivanti alle aziende sanitarie" dalle disposizioni dello stesso comma. Il comma 4 stabilisce che analoghe riduzioni, in questo caso già previste dall'art. 1, comma 23, della legge n. 662 del 1996 nella misura dello 0,50 per cento della quota spettante, si applichino a titolo di sanzione alle Regioni che entro il 31 marzo 1998 non abbiano dato attuazione agli strumenti di pianificazione previsti dalla legge in materia di tutela della salute mentale e non abbiano provveduto alla realizzazione delle strutture residenziali necessarie per la definitiva chiusura degli ospedali psichiatrici. A sua volta, il comma 5 prevede che le disponibilità del Fondo derivanti dalle riduzioni effettuate ai

sensi del comma 2 sono utilizzate per il finanziamento di azioni di sostegno volte al superamento degli ostacoli che hanno dato luogo alla inadempienza o di progetti speciali di innovazione organizzativa e gestionale di servizi per la tutela delle fasce deboli; e che le disponibilità derivanti dalle riduzioni cui si riferisce il comma 4, ed altre derivanti da minore spesa, siano utilizzate per la realizzazione di quanto previsto dal progetto obiettivo "Tutela della salute mentale", nonché, a titolo incentivante, a favore di aziende sanitarie che abbiano attuato i programmi di chiusura degli ospedali psichiatrici. Per le disponibilità derivanti dalle riduzioni di cui al comma 4, si prevede che il Consiglio dei ministri, d'intesa con la Regione interessata, attivi un potere sostitutivo con la nomina di commissari regionali ad acta al fine di realizzare quanto previsto dal citato progetto obiettivo. La quota dei fondi da attribuire alle Regioni ai sensi di tale comma è determinata dal Ministro della sanità, sentita la Conferenza Stato-Regioni.

I commi 2, 4 e 5 sono impugnati dalle Regioni Lombardia e Veneto. In relazione al comma 2 i ricorsi lamentano che siano equiparate l'inadempienza della Regione e quella delle aziende sanitarie; che conseguentemente si preveda una sanzione finanziaria a carico della Regione anche per l'inadempimento di una singola azienda, e si facciano gravare irragionevolmente conseguenze negative su soggetti pubblici e utenti incolpevoli; che non si preveda un procedimento garantista e collaborativo per l'applicazione delle riduzioni, la determinazione della cui entità sarebbe lasciata alla illimitata discrezionalità del Ministro, salva la soglia massima del 3%, e salvo il parere della Conferenza unificata. In relazione al comma 4, si lamenta che il termine per gli adempimenti imposti sarebbe irragionevolmente breve, e la sanzione irragionevolmente grave e non proporzionata all'entità dell'inadempimento, ma rimessa ad una determinazione eccessivamente discrezionale. In relazione al comma 5, infine, si lamenta che si preveda l'assegnazione di fondi direttamente alle aziende, saltando il livello della Regione; che si attribuisca al Ministro una eccessiva discrezionalità in detta assegnazione di fondi; che si istituisca un potere sostitutivo "ibrido", del quale non sarebbe chiaro se si eserciti nei confronti dell'azienda o della stessa Regione.

13. - Le questioni sono infondate.

Regioni e aziende sanitarie sono, a diverso titolo, coinvolte nella responsabilità per il conseguimento degli obiettivi della programmazione sanitaria e anche degli obiettivi di risparmio che il legislatore statale - senza peraltro che su questo punto le Regioni ricorrenti muovano alcuna contestazione - legittimamente stabilisce nel quadro della politica di bilancio. Le aziende sono responsabili della gestione dei rispettivi servizi e strutture; le Regioni sono chiamate a programmare, fra l'altro, l'impiego delle risorse anche attraverso la ripartizione del fondo sanitario regionale, ed a esercitare poteri di indirizzo e di controllo sulle aziende.

Poiché lo Stato, dal punto di vista finanziario, intrattiene rapporti diretti solo con la Regione, è logico che i meccanismi sanzionatori sul piano finanziario volti ad incentivare un miglior impiego delle risorse a livello locale si traducano in riduzioni della quota regionale del fondo sanitario nazionale, restando in capo alla Regione il compito e la responsabilità di utilizzare a sua volta i propri poteri di riparto per trasferire la "sanzione" a livello delle singole aziende, oltre che per azionare le responsabilità dei direttori generali, dei dirigenti e del restante personale, come espressamente è previsto dal comma 2 in esame.

Né si può dire che l'applicazione delle riduzioni sia lasciata ad una totale discrezionalità del Ministro. In realtà, non solo le proposte di riduzione delle quote del fondo sanitario sono formulate dal Ministro previo parere della Conferenza unificata, nella quale sono rappresentate sia le Regioni, sia le autonomie locali alle quali le aziende sanitarie si collegano dal punto di vista territoriale: ma le riduzioni debbono essere decise in sede di riparto del Fondo sanitario nazionale, e quindi con il procedimento all'uopo previsto dalla legge, che contempla una delibera del CIPE su proposta del Ministro della sanità, sentita la Conferenza

Stato-Regioni (art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, come sostituito dall'art. 14 del d.lgs. n. 517 del 1993; si tratta peraltro di un meccanismo di riparto destinato a venir meno a decorrere dall'anno 2001, con la prevista cessazione dei trasferimenti erariali in favore delle Regioni a statuto ordinario: art. 1, comma 1, lettera d del d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56). Nell'ambito di tale procedura partecipata, gli inadempimenti ai quali il Ministro intenda far seguire le riduzioni in parola dovranno essere individuati specificamente e contestati alla Regione interessata, affinché questa possa eventualmente far valere le proprie ragioni e giustificazioni. L'entità della riduzione, a sua volta, non può essere decisa con totale discrezionalità, poiché non solo deve essere rispettato il limite massimo del 3 per cento, fissato dalla disposizione in esame, ma, entro questo limite, deve essere commisurata al tipo e al grado dell'inadempimento accertato.

Quanto alle riduzioni previste dal comma 4, a conferma ed integrazione di quanto già stabilito dall'art. 1, comma 23, della legge n. 662 del 1996, l'apparente brevità del termine imposto per gli adempimenti (31 marzo 1998) si giustifica tenendo conto che si tratta dell'osservanza di obblighi fondamentali quelli di sostituzione delle vecchie strutture manicomiali con strutture e servizi territoriali idonei a far fronte alle esigenze dei malati di mente al di fuori di una logica di segregazione già previsti dalla legge, a partire dalla riforma recata con la legge n. 180 del 1978, e in parte articolati anche temporalmente dal progetto obiettivo "Tutela della salute mentale" approvato, per il triennio 1994-96, con d.P.R. 7 aprile 1994, dall'art. 3, comma 5, della legge n. 724 del 1994, che stabiliva la scadenza del 31 dicembre 1996 per la chiusura dei residui ospedali psichiatrici, e successivamente dall'art. 1, comma 20, della legge n. 662 del 1996, che stabiliva il termine del 31 gennaio 1997 per l'adozione di appositi strumenti di pianificazione.

In questo caso, poi, l'entità della riduzione non è affatto lasciata alla discrezione dell'esecutivo statale, poiché, al contrario, essa è fissata dall'art. 1, comma 23, della legge n. 662 del 1996, cui il comma qui impugnato fa rinvio, nello 0,50 per cento della quota del Fondo. Né ha pregio la censura di sproporzione della sanzione rispetto alla possibile gravità dell'inadempimento, trattandosi, come si è detto, di obiettivi da gran tempo imposti alle Regioni, e potendosi d'altra parte applicare la riduzione, come è ovvio, solo ad inadempimenti sostanziali e significativi.

Quanto al comma 5, deve precisarsi che le assegnazioni dei fondi tratti dalle disponibilità in questione dovranno essere fatte non già, direttamente, a favore delle aziende, ma sempre a favore delle Regioni interessate alle quali sono assegnate le quote del Fondo sanitario nazionale - perché esse a loro volta le destinino, con vincolo finalistico, alle aziende sanitarie, volta a volta, dove debbono attuarsi le azioni di sostegno, o i progetti speciali, o debba trovare realizzazione quanto previsto dal progetto obiettivo, o si verifichino le condizioni previste dalla disposizione in esame per i finanziamenti a titolo incentivante, e cioè siano stati attuati i programmi di chiusura degli ospedali psichiatrici. Così dovendosi intendere la disposizione denunciata, essa si sottrae alle censure mosse dalle ricorrenti.

I criteri imposti dalla legge per le predette assegnazioni di fondi sono d'altra parte sufficientemente precisi, così da non dar luogo a determinazioni arbitrarie o eccessivamente discrezionali degli organi centrali.

In relazione, infine, al potere sostitutivo, mediante la nomina di commissari ad acta per la realizzazione del progetto obiettivo "Tutela della salute mentale", si deve osservare che esso, da un lato, riguarda chiaramente solo le aziende sanitarie, e non la Regione; ed è attivato, dall'altro lato, mediante intesa fra il Ministro e la Regione interessata, della quale, pertanto, risultano salvaguardate le attribuzioni, tenendo anche conto che si tratta di adempimenti (quelli previsti dal progetto obiettivo) da tempo stabiliti su base nazionale in vista della tutela del diritto alla salute nel campo, particolarmente delicato e importante, della salute mentale.

14. - È impugnato, dalla sola Regione Veneto, anche il comma 15 dell'art. 32, ai sensi del quale "le regioni, nell'ambito della quota del Fondo sanitario nazionale ad esse destinata, autorizzano, d'intesa con il Ministero della sanità, le aziende unità sanitarie locali e le aziende ospedaliere ad erogare prestazioni che rientrino in programmi assistenziali approvati dalle regioni stesse, per alta specializzazione", a favore di "cittadini provenienti da Paesi extracomunitari nei quali non esistono o non sono facilmente accessibili competenze medico-specialistiche per il trattamento di specifiche gravi patologie e non sono in vigore accordi di reciprocità relativi all'assistenza sanitaria", nonché di "cittadini di Paesi la cui particolare situazione contingente non rende attuabili, per ragioni politiche, militari o di altra natura, gli accordi eventualmente esistenti con il Servizio sanitario nazionale per l'assistenza sanitaria".

Secondo la ricorrente si attribuirebbero così nuovi compiti alla Regione senza corrispondente aumento di risorse, e si pregiudicherebbe il diritto costituzionale alla salute. Sarebbe violato altresì il principio di cui all'art. 97 della Costituzione.

15. - La questione è in parte non fondata, in parte inammissibile.

Le prestazioni in discorso, a favore di cittadini stranieri che non avrebbero altrimenti titolo all'assistenza da parte del Servizio sanitario nazionale, non solo debbono essere comprese fra quelle rientranti in programmi assistenziali approvati dalla Regione, ma sono oggetto di specifica autorizzazione della stessa Regione, sia pure rilasciata d'intesa con il Ministro: ciò significa che la semplice determinazione ministeriale non basta, se non vi è anche il consenso della Regione. Autorizzazione che, peraltro, la Regione rilascia "nell'ambito della quota del Fondo sanitario nazionale" ad essa spettante, e dunque avendo riguardo anche alle risorse disponibili.

Si può inoltre ricordare che, in base all'art. 34 della (sopravvenuta) legge 6 marzo 1998, n. 40, in seguito trasfuso nell'art. 36 del testo unico approvato con d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, le spese sostenute dalle aziende sanitarie a favore di stranieri cui viene rilasciato il permesso di soggiorno per cure mediche nell'ambito dei programmi umanitari definiti ai sensi dell'art. 12, comma 2, lettera c del d.lgs. n. 502 del 1992, come modificato dal d.lgs. n. 517 del 1993, previa autorizzazione del Ministero della sanità, d'intesa con quello degli esteri, sono rimborsate "tramite le Regioni" e fanno carico al Fondo sanitario nazionale: i relativi trasferimenti a favore della Regione sono fra quelli esclusi dalla cessazione prevista dall'art. 1 del d.lgs. n. 56 del 2000 (cfr. art. 1 cit., comma 2).

Quanto infine ai profili concernenti la violazione degli artt. 2, 32 e 97 della Costituzione, la questione risulta inammissibile, non essendo le Regioni legittimate a lamentare, nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, la violazione di norme costituzionali che non riguardino la propria sfera di competenza.

16. Le Regioni Lombardia e Veneto impugnano il comma 1 dell'art. 34, che prevede l'inquadramento nel primo livello dirigenziale degli specialisti ambulatoriali già operanti con rapporto convenzionale, e che siano in possesso di determinati requisiti di età e di durata oraria dell'incarico già ricoperto. Secondo le ricorrenti tale norma sarebbe illegittima in quanto genererebbe un aggravio di spesa a loro carico, senza provvedere a porre a loro disposizione le risorse necessarie. Sarebbero violati altresì i principi di cui agli artt. 32 e 97 della Costituzione.

17. - La questione è in parte non fondata, in parte inammissibile.

Premesso che rientra nell'ambito dei principi stabiliti dalla legislazione statale definire il regime dei rapporti con il Servizio sanitario nazionale degli specialisti che in esso operano, e che della relativa spesa si tiene conto in sede di determinazione della misura del Fondo sanitario nazionale, va osservato che la norma impugnata affida alle Regioni il compito di

individuare "aree di attività specialistica con riferimento alle quali, ai fini del miglioramento del servizio", si prevedono gli inquadramenti in questione: onde non è sottratta alle Regioni stesse - che dispongono inoltre di ampi poteri sull'organizzazione dei servizi - la possibilità di decidere in ordine all'entità e al tempo degli inquadramenti medesimi. Né, del resto, le Regioni ricorrenti hanno dato dimostrazione adeguata della formazione, per effetto della stessa norma, di un onere supplementare eccedente le risorse attribuite al Servizio.

Quanto ai profili concernenti la violazione degli artt. 32 e 97 della Costituzione, la questione risulta inammissibile, non essendo le Regioni legittimate a lamentare, nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, la violazione di norme costituzionali che non riguardino la propria sfera di competenza.

18. - L'art. 37, anch'esso censurato dalle Regioni Lombardia e Veneto, stabilisce che il Servizio sanitario nazionale "fornisce a titolo gratuito la protesi mammaria esterna alle assistite che ne facciano richiesta, dietro presentazione di idonea documentazione dell'intervento di mastectomia sia monolaterale che bilaterale". Anche in questo caso la censura si fonda sull'assunto che verrebbe imposto un nuovo onere senza prevedere le relative risorse, con pregiudizio del diritto alla salute. Sarebbe violato altresì il principio di cui all'art. 97 della Costituzione.

19. - La questione è in parte infondata, in parte inammissibile.

Stabilire quali siano le prestazioni minime cui hanno diritto gli assistiti dal Servizio sanitario nazionale è compito specifico della legislazione e della programmazione statali, ed è in rapporto a tali prestazioni che viene determinata la dimensione finanziaria del Fondo sanitario nazionale (cfr. artt. 1 e 12, comma 3, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502). Del resto la fornitura della protesi mammaria alle assistite mastectomizzate era già prevista, nell'ambito della disciplina delle protesi "dirette al recupero funzionale e sociale dei soggetti affetti da minorazioni fisiche, psichiche e sensoriali" (cfr. art. 2, numero 1, e allegato A, voce 30., "Protesi fisiognomiche", del d.m. 28 dicembre 1992, in seguito sostituito dal regolamento approvato con d.m. 27 agosto 1999, n. 332: cfr. l'art. 2, lettera d), onde la portata della norma in esame appare essenzialmente quella di affermare il diritto delle assistite, che hanno subito l'intervento, alla fornitura della protesi, anche indipendentemente dalle procedure di riconoscimento della invalidità.

Da ultimo, peraltro, il comma 7 dell'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992, introdotto dall'art. 8 del d.lgs. n. 229 del 1999, affida la disciplina delle modalità di erogazione e di remunerazione dell'assistenza protesica, compresa nei livelli essenziali di assistenza di cui all'art. 1 dello stesso d.lgs. n. 502, ad un decreto del Ministro della sanità emanato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Quanto infine ai profili concernenti la violazione degli artt. 2, 32 e 97 della Costituzione, la questione risulta inammissibile, non essendo le Regioni legittimate a lamentare, nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, la violazione di norme costituzionali che non riguardino la propria sfera di competenza.

20. - Un terzo gruppo di questioni investe disposizioni della legge impugnata in materia di personale e di disciplina dell'attività amministrativa.

L'art. 39 della legge prevede, al comma 1, che gli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale. I successivi commi dal 2 al 18 dello stesso articolo dettano una disciplina specifica, valida per le amministrazioni statali, in tema di assunzioni e di passaggio di personale a determinati servizi ed uffici.

Le Regioni Lombardia e Veneto impugnano il comma 19 dello stesso art. 39, il quale stabilisce che le Regioni e gli enti del Servizio sanitario nazionale (nonché altri enti dotati di autonomia) "adeguano i propri ordinamenti ai principi di cui al comma 1 finalizzandoli alla riduzione programmata delle spese di personale".

Secondo le ricorrenti, tale norma sarebbe illegittima in quanto equipararebbe indebitamente le Regioni ad enti con diversa posizione costituzionale, e generalizzerebbe misure di contenimento del personale ammesse in passato dalla giurisprudenza di questa Corte solo in quanto temporanee e transitorie.

21. - La questione non è fondata.

Stabilire che anche le amministrazioni regionali debbano conformare la propria attività ai principi della programmazione del fabbisogno di personale e del contenimento della spesa di personale rientra certamente nella potestà del legislatore statale ai sensi del primo comma dell'art. 117 della Costituzione. E la disposizione in questione non va al di là di siffatta statuizione, limitandosi a richiedere alle Regioni di adeguarsi a tali principi, senza imporre modalità o misure specifiche né obiettivi quantitativamente determinati.

Né ha pregio la censura secondo cui le Regioni sarebbero indebitamente equiparate ad enti diversamente considerati dalla Costituzione. Ciò che conta è che il legislatore statale, nell'imporre obblighi alle Regioni, non varchi i limiti ad esso consentiti dalla Costituzione stessa, in particolare dagli articoli 117 e 119. Non è certo vietato al legislatore statale attribuire ad amministrazioni diverse da quelle regionali, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, forme di autonomia simili a quelle garantite alle Regioni dalle norme costituzionali, né fissare in proposito principi comuni vincolanti.

22. - L'art. 41, comma 1, della legge impugnata stabilisce che "al fine di conseguire risparmi di spesa e recuperi di efficienza nei tempi dei procedimenti amministrativi, l'organo di direzione politica responsabile, con provvedimento da emanare entro sei mesi dall'inizio di ogni esercizio finanziario, individua i comitati, le commissioni, i consigli ed ogni altro organo collegiale con funzioni amministrative ritenuti indispensabili per la realizzazione dei fini istituzionali dell'amministrazione o dell'ente interessato"; e aggiunge che "gli organismi non identificati come indispensabili sono soppressi a decorrere dal mese successivo all'emanazione del provvedimento" e "le relative funzioni sono attribuite all'ufficio che riveste preminente competenza nella materia".

Secondo le Regioni ricorrenti si avrebbe ancora una volta una indebita equiparazione delle Regioni ad enti non dotati di autonomia costituzionalmente garantita; inoltre, attribuendo la competenza ad adottare il provvedimento in questione all'organo di direzione politica responsabile, si violerebbe l'autonomia organizzativa della Regione.

23. - La questione non è fondata.

La disposizione in esame va intesa nel senso che essa opera nei confronti delle Regioni solo come principio direttivo per la legislazione regionale, vincolandole a prevedere forme di semplificazione dell'organizzazione e in ispecie a provvedere alla soppressione degli organismi superflui, con quelle finalità di risparmio e di efficienza che legittimamente il legislatore statale può imporre alle Regioni. Non si applica dunque direttamente alle amministrazioni regionali la previsione secondo la quale sono di diritto soppressi gli organismi diversi da quelli individuati con apposito provvedimento, essendo la conservazione o la soppressione di organismi ed uffici della Regione rimessa alla disciplina dettata dalla legge regionale.

Così intesa, la disposizione non è dunque lesiva dell'autonomia delle Regioni. Quanto poi alla lamentata equiparazione delle Regioni ad altri enti, vale quanto si è appena osservato a

proposito dell'art. 39, comma 19; mentre l'indicazione della competenza dell' "organo di direzione politica responsabile" solo genericamente individuato non eccede l'ambito del principio, vincolante anche per le Regioni, di distinzione fra organi di direzione politica e organi di gestione, definito dall'art. 3 del d.lgs. n. 29 del 1993, e ancor prima dall'art. 2, comma 1, lettera g numero 1, della legge n. 421 del 1992.

24. - La sola Regione Veneto impugna altresì il comma 3 dello stesso art. 41, ai cui sensi "l'attribuzione di trattamenti economici al personale contrattualizzato può avvenire esclusivamente in sede di contrattazione collettiva. Dall'entrata in vigore del primo rinnovo contrattuale cessano di avere efficacia le disposizioni di leggi, regolamenti o atti amministrativi generali che recano incrementi retributivi al personale contrattualizzato. I trattamenti economici più favorevoli in godimento sono riassorbiti dai futuri miglioramenti nella misura prevista dai contratti collettivi. I risparmi di spesa che ne conseguono incrementano le risorse disponibili per i contratti collettivi. Il presente comma non si applica al personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e dei Vigili del fuoco".

Secondo la ricorrente tale disposizione inciderebbe sull'autonomia della Regione in ordine al trattamento del proprio personale e all'organizzazione dei propri uffici, con una misura organizzativa priva dei caratteri di urgenza e di provvisorietà.

25. - La questione non è fondata.

La norma in esame non fa che trarre le conseguenze del principio legislativo costituente principio fondamentale vincolante per le Regioni (cfr. in proposito sentenza n. 352 del 1996) secondo cui i rapporti di lavoro del personale delle pubbliche amministrazioni con le sole eccezioni stabilite dalla legge dello Stato sono disciplinati dalle disposizioni codicistiche e dalle leggi sul lavoro subordinato nel settore privato, e i rapporti individuali di lavoro sono regolati contrattualmente (art. 2, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 29 del 1993): onde, in particolare, il trattamento economico, che è materia non riservata alla legge ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera c della legge n. 421 del 1992, è disciplinato esclusivamente dai contratti collettivi e da quelli individuali.

Non si tratta dunque di sancire una impropria prevalenza del contratto collettivo sulla legge regionale nell'ambito del sistema delle fonti, ma della piana e logica conseguenza del sistema, stabilito con efficacia anche nei confronti delle Regioni dal legislatore statale, del rapporto di lavoro pubblico assimilato a quello privato e contrattualizzato. Se la legge regionale potesse, ciò nonostante, continuare a disporre l'attribuzione ai dipendenti delle Regioni di trattamenti economici, che verrebbero a sovrapporsi o ad aggiungersi a quelli previsti dai contratti collettivi, l'intero sistema in questione verrebbe evidentemente compromesso con riguardo al comparto dei dipendenti regionali.

La regola, secondo cui il trattamento economico è definito in modo vincolante in sede di accordi collettivi, e le disposizioni di legge preesistenti, recanti attribuzione di trattamenti economici, cessano di operare a seguito della stipulazione dei medesimi accordi, era già stata sancita dal legislatore statale allorquando, con la legge quadro sul pubblico impiego, si era definito il sistema della disciplina "in base ad accordi" (cfr. art. 3 della legge n. 93 del 1983). Essa è stata ripresa dal legislatore statale allorché ha realizzato la cosiddetta privatizzazione e la contrattualizzazione dei rapporti di impiego pubblico. Già nell'art. 2, comma 2-bis del d.lgs. n. 29 del 1993, nel testo sostituito dall'art. 2 del d.lgs. n. 546 del 1993, si stabiliva che nelle materie non soggette a riserva di legge (e quindi anche in materia di trattamenti economici) "eventuali norme di legge, intervenute dopo la stipula di un contratto collettivo, cessano di avere efficacia, a meno che la legge [statale] non disponga espressamente in senso contrario, dal momento in cui entra in vigore il successivo contratto collettivo". Più di recente, successivamente alla legge impugnata, tale regola è stata sancita, in termini pressoché identici a quelli della disposizione qui in esame, dal nuovo comma 3 dell'art. 2 del d.lgs. n. 29 del 1993,

come sostituito dall'art. 2 del d.lgs. n. 80 del 1998.

26. - È impugnato altresì, dalle Regioni Lombardia e Veneto, l'art. 43. Più specificamente (e in questo senso la questione deve essere precisata), è censurato il comma 3 di tale articolo, ai sensi del quale, ai fini di cui al comma 1 vale a dire "al fine di favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e di realizzare maggiori economie, nonché una migliore qualità dei servizi prestati", "le amministrazioni pubbliche possono stipulare convenzioni con soggetti pubblici o privati dirette a fornire, a titolo oneroso, consulenze o servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari. Il 50 per cento dei ricavi netti, dedotti tutti i costi, ivi comprese le spese di personale, costituisce economia di bilancio. Le disposizioni attuative del presente comma, che non si applica alle amministrazioni dei beni culturali ed ambientali e dello spettacolo, sono definite ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400", cioè con regolamenti governativi.

Ad avviso delle ricorrenti tale norma sarebbe incompatibile con l'autonomia finanziaria, legislativa ed amministrativa regionale.

La disposizione in esame risulta ora abrogata dall'art. 6, comma 5, lettera m della legge 31 marzo 2000, n. 78, a decorrere dall'entrata in vigore dei regolamenti previsti dal comma 4 dello stesso articolo: abrogazione di cui, peraltro, non è chiaro se abbia portata generale, atteso che tale articolo 6 contiene unicamente "disposizioni per l'Amministrazione della pubblica sicurezza e per alcune attività delle Forze di polizia e delle Forze armate".

27. - La questione non è fondata.

Anche la disposizione in oggetto deve intendersi nel senso che essa trova applicazione nei confronti delle Regioni solo in quanto pone un principio, peraltro di contenuto facoltizzante, per la legislazione regionale. Essa non si applica direttamente alle amministrazioni regionali, che sono disciplinate dalle leggi regionali, e non sono soggette, in linea di principio, alla disciplina dettata con i regolamenti governativi cui ivi si fa rinvio; in particolare non si applica alle Regioni la clausola per cui il 50 per cento dei ricavi netti delle prestazioni di cui è parola "costituisce economia di bilancio".

Intesa in questi termini, la disposizione impugnata non può ritenersi lesiva dell'autonomia regionale.

28. - L'articolo 44 della legge, al comma 4, stabilisce che "le disposizioni dell'articolo 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59, si applicano altresì alle trasformazioni delle strutture, anche a carattere aziendale, delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29".

Tra queste ultime sono comprese le amministrazioni regionali. L'art. 14 della legge n. 59, a sua volta, detta i criteri direttivi cui doveva attenersi il Governo nell'esercitare la potestà legislativa delegata ai fini del riordino degli enti nazionali, prevista dall'art. 11, comma 1, lettera b della stessa legge n. 59 del 1997: criteri che prevedono la fusione o la soppressione di enti con finalità omologhe o complementari, o la trasformazione degli enti per i quali l'autonomia non sia necessaria o funzionalmente utile; la trasformazione in associazioni o in persone giuridiche di diritto privato degli enti per i quali non è necessaria la personalità di diritto pubblico, e in enti pubblici economici o in società di diritto privato di quelli "ad alto indice di autonomia finanziaria"; nonché l'adozione di principi di omogeneità di organizzazione, di razionalizzazione ed omogeneizzazione dei poteri di vigilanza, di contenimento delle spese di funzionamento, di programmazione.

Secondo le ricorrenti lo Stato potrebbe in tal modo imporre soppressioni, fusioni o trasformazioni, o altre prescrizioni organizzative, nei confronti di strutture regionali,

omettendo procedure di raccordo, e comprimendo l'autonomia organizzativa regionale. Ciò varrebbe anche se si dovesse intendere la norma come recante principi fondamentali di legislazione.

29. - La questione non è fondata.

La disposizione in esame non estende né rinnova alcuna delega al Governo, diversa da quella, per il riordino degli enti nazionali, per la quale l'art. 14 della legge n. 59 del 1997 dettava i criteri e principi direttivi. Nei confronti delle Regioni essa dunque non può avere altro senso se non quello di stabilire principi per la rispettiva legislazione, alla quale spetta disciplinare la sorte degli enti e delle strutture regionali.

Intesa la disposizione in questo senso, non ne deriva alcuna lesione dell'autonomia regionale, poiché i criteri in questione hanno portata generale e non valicano la sfera di ciò che la legge statale può stabilire come principio fondamentale vincolante per le Regioni.

30. - Un quarto gruppo di questioni investe talune disposizioni della legge impugnata in materia di disciplina dei flussi finanziari.

L'art. 47, comma 1, stabilisce che, "al fine di ridurre le giacenze degli enti soggetti all'obbligo di tenere le disponibilità liquide nelle contabilità speciali o in conto corrente con il Tesoro, i pagamenti a carico del bilancio dello Stato vengono effettuati al raggiungimento dei limiti di giacenza che, per categorie di enti, vengono stabiliti con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica in misura compresa tra il 10 e il 20 per cento dell'entità dell'assegnazione di competenza" (seguono alcune previsioni specifiche concernenti gli enti locali).

Secondo le Regioni ricorrenti sarebbe violata la riserva di legge di cui all'art. 119 della Costituzione; le Regioni sarebbero indebitamente equiparate ad altri enti, e si limiterebbe l'autonomia regionale introducendo elementi di incertezza e di imprevedibilità nella gestione. Infine, non sarebbe chiaro quale sia la "assegnazione di competenza" delle Regioni sulla quale si commisura il limite di giacenza.

31. - La questione non è fondata.

Le Regioni, come altri enti pubblici, sono assoggettate al sistema della cosiddetta tesoreria unica, previsto dal legislatore statale (legge 29 ottobre 1984, n. 720, e successive modifiche e integrazioni) al fine di evitare la necessità per il Tesoro di accrescere il livello di indebitamento per procurarsi risorse che, trasferite ad altri enti del c.d. settore pubblico allargato, potrebbero restare in giacenza presso le rispettive tesorerie, prima che gli enti medesimi le utilizzino per erogare le proprie spese. A tale scopo gli enti autonomi sono soggetti a limitazioni in ordine alle disponibilità liquide che essi possono detenere presso il sistema bancario, e la facoltà di effettuare nuovi prelievi dai conti presso il Tesoro è subordinata al rispetto di detti limiti.

Questa Corte ha già avuto occasione di esaminare tale sistema sotto il profilo della legittimità costituzionale, affermando che esso non è lesivo dell'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni sino a quando esso non si trasformi in un mezzo improprio di controllo sulla spesa regionale: ciò non accade se resta fermo il diritto delle Regioni di disporre delle risorse loro assegnate per effettuare le spese autonomamente da esse decise (cfr. sentenze nn. 412 del 1993 e 171 del 1999). Il sistema è ora in via di parziale superamento, anche attraverso l'attuazione di una sperimentazione, mirandosi ad escludere gradualmente le entrate proprie degli enti dall'obbligo di versamento nei conti presso il Tesoro, ma stabilendo l'obbligo per gli enti di utilizzare, ai fini delle rispettive esigenze di spesa, dette entrate proprie con priorità rispetto alle risorse trasferite dal bilancio dello Stato, e prevedendo la modulazione dei pagamenti statali a favore degli enti in relazione all'esaurimento delle disponibilità esistenti sui

conti presso il Tesoro (cfr. artt. 7, 8 e 9 del d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279).

La disposizione qui impugnata non innova sostanzialmente a detto sistema, limitandosi a prevedere limiti di giacenza delle disponibilità nei conti presso il Tesoro, cui vengono subordinati i pagamenti a carico del bilancio dello Stato e a favore degli enti autonomi, comprese le Regioni: senza che da ciò derivino vincoli impropri a carico delle Regioni quanto all'utilizzo delle risorse ad esse assegnate.

Non è violata la riserva di legge di cui all'art. 119 della Costituzione, poiché la disposizione in esame detta una disciplina precisa e fissa i limiti, minimo e massimo, delle giacenze, entro i quali il Ministro del Tesoro è abilitato a stabilire la soglia cui è subordinata l'erogazione dei pagamenti statali: onde la discrezionalità del Ministro si esercita entro confini ragionevolmente delimitati.

Né può dirsi che si introducano così elementi di incertezza: al contrario il decreto del Ministro deve stabilire un limite preciso di giacenza (fissato per il 1998 e per il 1999 nel 14 per cento: cfr. art. 1 del d.m. Tesoro 16 gennaio 1998, e art. 1 del d.m. Tesoro 4 marzo 1999). Del pari non sussiste incertezza circa la base cui si commisura il limite di giacenza: la legge si riferisce alla "assegnazione di competenza", cioè all'importo complessivo delle somme assegnate alla Regione e destinate ad essere trasferite ad essa dal bilancio dello Stato (cfr. infatti l'art. 1, comma 2, dei due decreti ministeriali citati, che precisa i capitoli del bilancio dello Stato cui le assegnazioni si riferiscono).

Nemmeno infine, per le ragioni già dette (sopra, n. 21), può costituire fondato motivo di censura la circostanza che la disciplina in esame riguardi le Regioni al pari di altri enti dotati di autonomo bilancio, ed egualmente destinatari di trasferimenti da parte dello Stato.

32. - Dell'art. 48 sono impugnati i commi 1, 4 (solo dalla Regione Lombardia), e 5.

Il comma 1 stabilisce che "il sistema delle autonomie regionali e locali concorre alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 1998-2000 garantendo che il fabbisogno finanziario da esso complessivamente generato nel 1998, non considerando la spesa sanitaria nonché la spesa relativa a nuove funzioni acquisite a seguito di trasferimento o delega di funzioni statali nel corso degli anni 1997 e seguenti, non sia superiore a quello rilevato a consuntivo per il 1997 e che per gli anni 1999 e 2000 non sia superiore a quello dell'anno precedente maggiorato in misura pari al tasso programmato di inflazione. Per la spesa sanitaria il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, d'intesa con il Ministro della sanità, procede al monitoraggio dei relativi pagamenti allo scopo di verificare che gli stessi non eccedano quelli effettuati nell'anno precedente incrementati del tasso programmato d'inflazione; dell'esito viene data informazione alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano".

I commi 2 e 3 affidano alle Conferenze Stato-Regioni e Stato-città e autonomie locali il compito di stabilire i criteri operativi per il computo del fabbisogno e le procedure per il monitoraggio degli andamenti mensili del medesimo, rispettivamente per le Regioni e per gli enti locali.

Il comma 4 prevede che, "nel caso che si sviluppino andamenti del fabbisogno incompatibili con gli obiettivi di cui al comma 1", la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-città e autonomie locali, secondo le rispettive competenze, "propongono le iniziative da assumere, ivi compresa la eventuale introduzione di vincoli sugli utilizzi delle disponibilità esistenti sui conti di tesoreria unica da disporre con decreti del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica".

Il comma 5, a sua volta, stabilisce che "in attesa delle indicazioni delle predette Conferenze

e della adozione delle relative misure, le regioni e gli enti locali interessati sospendono i pagamenti ad eccezione di quelli che possono arrecare danni patrimoniali all'ente o a soggetti che intrattengono con l'ente rapporti giuridici e negoziali".

Anche queste disposizioni sono censurate in quanto inciderebbero sull'autonomia regionale ed equipararebbero indebitamente le Regioni ad altri enti. Si lamenta, poi, l'intrinseca irragionevolezza della disciplina: a proposito del comma 5, in particolare, non si capirebbe, secondo le ricorrenti, quale titolo di pagamento possa sussistere a favore di terzi in assenza di un rapporto giuridico o negoziale.

33. - È infondata la questione relativa al comma 1. Stabilire obiettivi globali di contenimento del fabbisogno finanziario generato dalla spesa regionale, nell'ambito e ai fini degli obiettivi generali di finanza pubblica fissati dagli strumenti della programmazione finanziaria nazionale, rientra nell'ambito dei compiti di coordinamento della finanza pubblica che l'art. 119 della Costituzione attribuisce alla legge della Repubblica.

Del pari infondata è la questione che investe il comma 4. Il potere, nel caso di andamenti incompatibili con gli obiettivi, di proporre misure di ordine finanziario per assicurare il conseguimento di questi ultimi, è infatti demandato alla Conferenza Stato-Regioni, e cioè alla massima sede di coordinamento fra Governo nazionale e Governi regionali: ad essa è demandato anche di stabilire i criteri per la rilevazione dell'andamento del fabbisogno, a cui si collegano le eventuali misure nel caso di andamenti incompatibili con gli obiettivi. Le Regioni non sono dunque soggette a provvedimenti unilaterali, ma concorrono responsabilmente con il Governo alla definizione delle misure necessarie. Il contenuto di queste ultime non è precisato, se non col riferimento alla eventuale introduzione di vincoli sugli utilizzi delle disponibilità esistenti sui conti di tesoreria unica. Tali vincoli inciderebbero bensì sulla capacità di spesa delle Regioni: tuttavia, dato il carattere generale dei medesimi, e lo stretto collegamento con gli obiettivi globali di finanza pubblica e col rispetto del limite di fabbisogno espressamente stabilito dal comma 1 del medesimo art. 48, la previsione in esame appare rispettosa dei principi costituzionali; mentre l'imposizione eventuale di altre misure, che fossero, per il loro contenuto, lesive dell'autonomia finanziaria regionale, potrebbe sempre essere contrastata dalle Regioni interessate con gli opportuni strumenti, ivi compreso il conflitto di attribuzioni.

34. - Fondata è invece la questione che investe il comma 5. Una misura drastica quale l'obbligatoria sospensione dei pagamenti, sia pure con l'eccezione (la cui portata non appare facilmente precisabile) di quelli la cui omissione potrebbe causare danni patrimoniali all'ente o ad altri soggetti, incide in modo irragionevolmente severo sull'autonomia di spesa degli enti, operando su procedimenti di spesa già avviati: mal si concilia dunque con lo status costituzionale delle Regioni.

Il comma 5 deve pertanto essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte riguardante le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

35. - Sono, infine, impugnate due disposizioni concernenti materie specifiche: l'art. 49, comma 18, in materia di urbanistica, e l'art. 55, comma 14, in materia di agricoltura.

L'art. 49, comma 18, è impugnato dalle Regioni Piemonte (il cui ricorso ha per oggetto solo questa disposizione) e Veneto. Esso stabilisce che "sono considerati validi gli strumenti urbanistici già intesi approvati a seguito dell'applicazione, da parte degli enti che li hanno adottati, delle procedure del silenzio assenso previste" da una serie di decreti legge (non convertiti in legge), "i cui effetti sono fatti salvi ai sensi dell'articolo 2, comma 61, della legge 23 dicembre 1996, n. 662"; e che "ai fini della presente disposizione, il termine di centottanta giorni previsto [dai decreti legge predetti] per la formazione del silenzio assenso, non maturato nel periodo di vigenza del singolo decreto legge, si intende raggiunto nel periodo di vigenza dei successivi decreti legge".

La disposizione in esame violerebbe anzitutto, secondo entrambe le Regioni ricorrenti, l'art. 77, terzo comma, secondo periodo, della Costituzione, perché pretenderebbe di estendere la portata della sanatoria degli effetti dei decreti legge non convertiti al di là di quanto previsto da detta norma costituzionale; e, secondo la Regione Veneto, l'art. 77, secondo comma, della Costituzione, perché, pretendendo di "saldare" a posteriori tra di loro i decreti legge succedutisi nel tempo, contrasterebbe con il limite temporale della provvisoria efficacia del decreto legge in attesa di conversione.

Inoltre, secondo la Regione Piemonte, sarebbero violati l'art. 9 della Costituzione e le competenze regionali in materia urbanistica, in particolare perché al silenzio in siffatta materia, spettante alla competenza della Regione solo la legge regionale potrebbe attribuire un significato concludente, quale si verifica col silenzio-assenso.

La Regione Veneto, a sua volta, lamenta altresì la violazione dell'art. 24 della Costituzione, in riferimento agli artt. 5, 117 e 118, perché la Regione che non aveva a suo tempo interesse ad impugnare i decreti legge, per l'impossibilità che l'effetto di approvazione degli strumenti urbanistici, proprio del silenzio-assenso, si producesse entro il termine di efficacia, di sessanta giorni, proprio di ciascuno dei decreti si vedrebbe oggi preclusa la possibilità di dolersi nei confronti dei decreti legge medesimi, ormai decaduti, ma che verrebbero "resuscitati" dalla disposizione in esame; nonché la violazione dell'art. 3 della Costituzione, sempre in riferimento agli artt. 5, 117 e 118, per l'irrazionalità interna che si manifesterebbe nell'affermare che sono considerati validi gli strumenti urbanistici "già intesi approvati" a seguito dell'applicazione dei decreti legge non convertiti, riconoscendo contemporaneamente la necessità di una "saldatura" fra i decreti, proprio al fine di determinare l'effetto dell'approvazione per silenzio-assenso.

36. - La questione è fondata.

I decreti legge in questione, succedutisi con continuità fra il 1994 e il 1996, e tutti decaduti, stabilivano, con disposizioni pressoché identiche, che l'approvazione da parte della Regione degli strumenti urbanistici fosse da intendersi avvenuta - in base ad un meccanismo di silenzio-assenso - alla scadenza del termine di centottanta giorni dalla loro trasmissione da parte dell'ente territoriale che li aveva adottati. L'art. 2, comma 61, della legge n. 662 del 1996, dopo la decadenza dell'ultimo decreto legge della "catena", non più reiterato, e senza riprendere la norma da essi provvisoriamente introdotta, ha fatto salvi gli effetti prodotti dai decreti non convertiti.

Questa Corte, investita da due ricorsi della Regione Piemonte e da un ricorso della Regione Lazio, relativi rispettivamente a due dei decreti non convertiti, ma i cui effetti erano stati oggetto della sanatoria, e alla stessa clausola di sanatoria, ha già avuto occasione di pronunciarsi (sentenze nn. 429 e 244 del 1997) sugli effetti della predetta clausola di sanatoria, escludendo che essa potesse aver prodotto l'effetto di approvazione, per silenzio-assenso, degli strumenti urbanistici a suo tempo adottati e trasmessi alla Regione, senza che questa si pronunciasse. Infatti ciascun decreto ha avuto efficacia solo per sessanta giorni, e i rispettivi periodi di provvisoria efficacia non potevano sommarsi fra di loro (decaduto un decreto e ad esso succedutone un altro, l'efficacia del primo è venuta meno, e solo il secondo è operante), e dunque tra gli effetti dei decreti decaduti, consolidati dalla disposizione di sanatoria, non poteva ritenersi compreso quello di approvazione degli strumenti, che avrebbe richiesto, per prodursi, il decorso del più ampio termine di centottanta giorni sotto il permanente vigore della stessa disposizione provvisoria. Né, come è evidente, potrebbe attribuirsi alla clausola di sanatoria un'efficacia diversa e ulteriore rispetto a quella che si dispiega nel confermare o ripristinare gli effetti e quelli soltanto già prodottisi nel vigore dei singoli decreti legge (restando "impregiudicato ovviamente l'ulteriore potere del legislatore di regolare autonomamente situazioni pregresse, nei limiti in cui è ammissibile una legge retroattiva": sentenza n. 244 del 1997). Sulla base di questi presupposti la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni allora proposte dalla Regione Piemonte, aventi ad oggetto i decreti

legge non convertiti, ed infondata la questione proposta dalla Regione Lazio in relazione agli artt. 115, 117 e 118 della Costituzione (mentre la stessa questione è stata dichiarata inammissibile con riferimento all'art. 77 della Costituzione), avente ad oggetto la clausola di sanatoria.

La disposizione qui impugnata, la quale stabilisce che "sono considerati validi", in forza di un silenzio-assenso che si sarebbe formato, gli strumenti urbanistici adottati sotto il vigore dei decreti legge decaduti, e che il termine di centottanta giorni previsto per la formazione del silenzio-assenso, non maturato sotto il vigore di alcuno dei singoli decreti legge, "si intende raggiunto nel periodo di vigenza dei successivi decreti legge", pretende dunque di far luogo ad un effetto diverso e ulteriore rispetto a quello derivante dalla clausola di sanatoria contenuta nell'art. 2, comma 61, della legge n. 662 del 1996; e di disporre, con effetto retroattivo, che un silenzio-assenso mai formatosi si debba intendere oggi ora per allora, perfezionato, convalidandosi così a posteriori l'efficacia di strumenti urbanistici che in realtà non sono mai stati approvati dalla Regione.

Ora, indipendentemente dai limiti generali che, dal punto di vista costituzionale, debbono ritenersi operanti per il legislatore che intenda attribuire efficacia retroattiva alle proprie disposizioni, è evidente che, nella specie, al legislatore statale non può ritenersi consentito disporre con efficacia retroattiva che l'approvazione espressa degli strumenti urbanistici da parte della Regione, richiesta dalla legge regionale, deve intendersi come non necessaria, e che strumenti non approvati dalla Regione debbono intendersi ciononostante operanti. In tal modo infatti il legislatore statale, lungi dallo stabilire, nell'ambito della sua competenza, principi fondamentali per la successiva legislazione regionale, ai sensi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, viene ad invadere la sfera della competenza legislativa regionale, e anzi a vanificare, per il passato, l'efficacia della legislazione regionale a suo tempo validamente in vigore.

La disposizione impugnata deve dunque essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117 della Costituzione, restando assorbito ogni ulteriore profilo di censura.

37. - L'ultima disposizione impugnata, dalla sola Regione Veneto, è l'art. 55, comma 14. Esso stabilisce che "gli interventi pubblici nel settore agricolo e forestale e le azioni di sostegno alle attività produttive agricole si esplicano nel quadro degli obiettivi prioritari fissati dal Documento di programmazione economico-finanziaria, con particolare riferimento al contenimento e all'armonizzazione con i costi medi comunitari dei costi di produzione delle imprese agricole, al fine di accrescere la competitività, favorire l'innovazione tecnologica e l'imprenditoria giovanile e garantire la sicurezza alimentare". La disposizione prosegue prevedendo una delega al Governo ad emanare, sentita fra l'altro la Conferenza Stato-Regioni, disposizioni legislative con l'osservanza di principi e criteri direttivi che vengono così indicati: "a) contenimento ed armonizzazione rispetto ai costi medi europei dei fattori di produzione, dei costi dei fattori di produzione delle imprese agricole, con particolare riferimento agli oneri fiscali, contributivi e previdenziali, ai costi energetici, ai costi di trasporto e al costo del denaro; b) accrescimento delle capacità concorrenziali del sistema agro-alimentare nel mercato europeo ed internazionale, anche con l'estensione del credito specializzato e dei servizi assicurativi all'esportazione dei prodotti verso i Paesi extracomunitari; c) adeguamento e modernizzazione del settore, favorendo il rafforzamento strutturale delle imprese agricole e l'integrazione economica della filiera agro-industriale; d) accelerazione delle procedure di utilizzo dei fondi strutturali riservati al settore agricolo e razionalizzazione e adeguamento del sistema dei servizi di interesse pubblico per lo stesso settore".

Secondo la Regione ricorrente si verificherebbe, già con la disposizione di delega, una lesione delle attribuzioni regionali, in quanto si prevede una analitica disciplina delle attività agricole, da attuarsi con decreto legislativo, con il solo parere della Conferenza Stato-Regioni,

senza che sia indicata fra i criteri direttivi la salvaguardia delle competenze regionali in materia.

38. - La questione non è fondata.

La prima parte della disposizione impugnata si riferisce ad obiettivi generali della programmazione nazionale, come tali suscettibili di costituire il "quadro" nel quale si inscrivono anche le politiche regionali di settore.

La delega legislativa prevista dalla seconda parte del comma 14 esercitata dal Governo con il d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173, che non risulta essere stato impugnato dalla Regione ricorrente non è di per sé lesiva delle competenze regionali, e non modifica né tende a modificare l'esistente riparto delle competenze fra Stato e Regioni. Essa deve essere intesa nel senso che riguarda la disciplina di oggetti rientranti nella competenza dello Stato come del resto suggerisce il riferimento, nell'ambito dei principi e criteri direttivi, a materie sicuramente tali, quali gli oneri fiscali e contributivi, il costo del denaro, i servizi assicurativi all'esportazione e per il resto consente solo di stabilire eventualmente disposizioni di principio, nell'ambito dei più generali principi enunciati nella stessa norma di delega, o disposizioni di coordinamento. Né può trascurarsi il fatto che, tenendo conto delle interferenze con la materia di spettanza regionale, la disposizione in esame prevede che il decreto legislativo sia emanato sentita la Conferenza Stato-Regioni.

Resta ovviamente impregiudicata la possibilità di sindacato sulle norme legislative delegate, anche sotto il profilo del rispetto delle competenze regionali.

39. - Le Regioni Lombardia e Veneto censurano altresì l'art. 32, commi 2, 4 e 5, della legge n. 449 del 1997, in riferimento agli artt. 2, 32 e 97 della Costituzione; l'art. 39, comma 19, in riferimento agli artt. 32, 97 e 128 della Costituzione; l'art. 47, comma 1, in riferimento all'art. 97 della Costituzione; l'art. 48, comma 1, in riferimento all'art. 97 della Costituzione; mentre la sola Regione Lombardia censura l'art. 48, comma 4, in riferimento all'art. 97 della Costituzione. Tali censure, tuttavia, non sono in alcun modo argomentate né nei ricorsi introduttivi né nelle successive memorie, sicché, sotto questi profili, le questioni vanno dichiarate inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

a) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 10, secondo periodo, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica);

b) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 48, comma 5, della predetta legge 27 dicembre 1997, n. 449;

c) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 49, comma 18, della predetta legge 27 dicembre 1997, n. 449;

d) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della predetta legge 27 dicembre 1997, n. 449, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 81, 117, 118 e 119 della Costituzione, dalle Regioni Lombardia e Veneto con i ricorsi in epigrafe (r. ric.

nn. 13 e 14 del 1998):

art. 32, commi 2, 4 e 5

art. 34, comma 1

art. 37

art. 39, comma 19

art. 41, comma 1

art. 43, comma 3

art. 44, comma 4

art. 47, comma 1

art. 48, comma 1;

e) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 4, della predetta legge 27 dicembre 1997, n. 449, sollevata, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Lombardia con il ricorso in epigrafe (r. ric. n. 13 del 1998);

f) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della predetta legge 27 dicembre 1997, n. 449, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso in epigrafe (r. ric. n. 14 del 1998):

art. 17, comma 10, primo periodo

art. 17, comma 22

art. 17, comma 29

art. 18

art. 32, comma 15

art. 41, comma 3

art. 55, comma 14;

g) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 32, commi 2, 4, 5; 34, comma 1; 37; 39, comma 19; 47, comma 1; 48, comma 1, della predetta legge 27 dicembre 1997, n. 449, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 32, 97, 128 della Costituzione, dalle Regioni Lombardia e Veneto con i ricorsi in epigrafe (r. ric. nn. 13 e 14);

h) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 17, comma 29, e 32, comma 15, della predetta legge 27 dicembre 1997, n. 449, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 32 e 97 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso in epigrafe (r. ric. n. 14);

i) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 4, della predetta legge 27 dicembre 1997, n. 449, sollevata, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dalla Regione Lombardia con il ricorso in epigrafe (r. ric. n. 13).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 novembre 2000.

Il Presidente: Mirabelli

Il redattore: Onida

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 18 novembre 2000.

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.