

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **48/1983** (ECLI:IT:COST:1983:48)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **ELIA** - Redattore: - Relatore: **PALADIN**

Udienza Pubblica del **01/12/1982**; Decisione del **28/01/1983**

Deposito del **10/03/1983**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **11661 11662 11663 11664 11665**

Atti decisi:

N. 48

SENTENZA 28 GENNAIO 1983

Deposito in cancelleria: 10 marzo 1983.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 74 del 16 marzo 1983.

Pres. ELIA - Rel. PALADIN

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma secondo, della legge della Regione Emilia-Romagna 11 ottobre 1972, n. 9 (Norme transitorie per l'esercizio delle funzioni

trasferite o delegate alla Regione Emilia-Romagna ai sensi dei d.P.R. 14 gennaio 1972 nn. 1, 2, 3, 4, 5, 6, e dei d.P.R. 15 gennaio 1972, nn. 7, 8, 9, 10, 11) e dell'art. 16 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata) promossi con le ordinanze emesse il 29 aprile 1977 dal Consiglio di Stato - Sez. 4.a giurisdizionale, il 7 febbraio 1979 dal TAR dell'Emilia-Romagna, il 28 novembre 1978 dal Consiglio di Stato - Sez. 4.a giurisdizionale, il 22 giugno 1979 dal Tribunale di Ravenna (due ordinanze, il 24 gennaio 1979 dal TAR dell'Emilia-Romagna, il 6 marzo 1979 dal Consiglio di Stato - Sez. 4.a giurisdizionale, l'8 novembre 1978 (due ordinanze) e il 20 dicembre 1978 dal TAR dell'Emilia-Romagna e il 26 giugno 1979 e il 9 dicembre 1980 dal Consiglio di Stato - Sez. 4.a giurisdizionale, rispettivamente iscritte al n. 397 del registro ordinanze 1978, ai nn. 616, 778, 799, 800, 944 e 953 del registro ordinanze 1979, ai nn. 28, 29, 35 e 306 del registro ordinanze 1980 e al n. 460 del registro ordinanze 1981 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 307 del 1978, n. 304 del 1979, nn. 8, 50, 57, 78 e 166 del 1980 e n. 297 del 1981.

Visti gli atti di costituzione di Gherardi Pia, della Cooperativa "A. Murri", del Beneficio Parrocchiale S. Agata, di Azzaroli Giulio, di Garulli Franco, di Ceschina Renzo, del Comune di Bologna e della Regione Emilia-Romagna e l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'1 dicembre 1982 il Giudice relatore Livio Paladin;

uditi gli avvocati Francesco Paolucci, per Gherardi Pia; Giorgio Stella Richter per il Comune di Bologna e, per delega dell'avv. Paolo Stella Richter, per la Coop. "A. Murri"; Antonio Stoppani per Azzaroli Giulio e, per delega dell'avv. G. Marco Dallari, per il Beneficio Parrocchiale S. Agata, per Garullo Franco e per Ceschina Renzo; Alberto Predieri per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Renato Carafa, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Con ordinanza emessa il 29 aprile 1977 (ma pervenuta alla Corte il 15 giugno 1978), la quarta sezione del Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, secondo comma, della legge 11 ottobre 1972, n. 9, della Regione Emilia-Romagna, "per contrasto, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione", con l'art. 25 dello Statuto regionale "e con riferimento agli artt. 123 e 117 della Costituzione".

L'ordinanza premette che tale questione, incidendo "sulla fonte del potere espropriativo esercitato dall'assessore regionale", sarebbe "direttamente rilevante sui provvedimenti impugnati" nel giudizio a quo, "in quanto la eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 4, comporterebbe necessariamente la loro invalidità in via derivata".

Circa la non manifesta infondatezza della questione medesima, il Consiglio di Stato deduce che l'art. 25 dello Statuto regionale enuncia esplicitamente "il principio della collegialità in ordine alla responsabilità e al concreto esercizio delle attribuzioni conferite alla Giunta"; laddove la norma censurata non si limiterebbe ad operare una "ripartizione di compiti" fra i vari assessori, ma conferirebbe loro una "rilevanza esterna", delegandoli ad esercitare le funzioni giuntali non solo in via esecutiva ma con sensibili margini discrezionali. Di conseguenza, verrebbero indirettamente violati gli artt. 123 e 117 Cost., sia che si assuma

l'esistenza di una "riserva di Statuto", intangibile da parte dell'ordinaria legislazione regionale, sia che si attribuisca alle due fonti normative un grado gerarchico diverso.

Pur riconoscendo che il modello statutario, così configurato, "dà luogo a notevoli inconvenienti sul piano della rapidità ed efficienza dell'azione amministrativa" e collide con la "ricostruzione dell'ordinamento regionale in termini di effettività", il giudice a quo ritiene dunque, conclusivamente, che sul punto si renda indispensabile una pronuncia di questa Corte.

2. - Nel giudizio si è costituita la parte ricorrente, dapprima aderendo alle tesi del Consiglio di Stato e quindi svolgendo ulteriori considerazioni, mediante una memoria depositata in vista dell'udienza di discussione. Quest'ultimo atto sviluppa, in particolar modo, l'assunto che lo Statuto della Regione Emilia - Romagna si attenga "alla più rigida affermazione del principio di collegialità", lasciando agli assessori il solo compito di "istruire e predisporre i provvedimenti che poi saranno adottati dalla Giunta collegialmente": ad esclusione di ogni "spostamento radicale delle competenze", come quello che sarebbe stato operato dalla norma in esame.

Per contro, si è anche costituita la Regione Emilia-Romagna, chiedendo che la Corte dichiari la manifesta infondatezza dell'impugnativa. Secondo la Regione, nessuna norma costituzionale vieterebbe che accanto agli organi regionali indicati dall'art. 121 Cost. (Consiglio, Giunta e Presidente della Giunta stessa) ne siano istituiti altri, meramente esecutivi, quali sarebbero appunto gli assessori di cui all'art. 4 dell'impugnata legge n. 9 del 1972.

3. - Nel corso di una serie di giudizi aventi ad oggetto altrettanti decreti assessorili per l'espropriazione o per l'occupazione d'urgenza di determinate aree, la quarta sezione del Consiglio di Stato ha riproposto - con quattro ordinanze rispettivamente emesse il 28 novembre 1978, il 6 marzo 1979, il 26 giugno 1979 ed il 9 dicembre 1980 - la medesima questione di legittimità costituzionale già sollevata mediante l'ordinanza del 29 aprile 1977. Nella seconda di tali pronunce, il Consiglio di Stato precisa che compete soltanto a questa Corte "di individuare il livello che, nella gerarchia delle fonti, spetta al fondamento normativo del principio della collegialità, e quindi di riconoscere o meno a quest'ultimo rilevanza costituzionale; e però anche di stabilire se in esso si affermi propriamente un canone inderogabile, o non si esprima piuttosto un mero criterio organizzatorio di tendenza, come tale non affatto insuscettibile di eccezioni".

Inoltre, nell'ordinanza più recente, il Consiglio nega che la rilevanza dell'impugnativa sia venuta meno per effetto della sopravvenuta legge regionale 24 marzo 1975, n. 18. Quest'ultima ha bensì prescritto - nel secondo comma dell'art. 1 - che relativamente alle materie da essa contemplate (urbanistica inclusa) "perdono efficacia le disposizioni contenute nella legge regionale 11 ottobre 1972, n. 9": aggiungendo però - nell'art. 8 - che l'esercizio delle funzioni espropriative attribuite alla Regione sarà delegato ai presidenti delle amministrazioni provinciali. E, poiché la delega non era stata effettuata alla data di pubblicazione dei provvedimenti impugnati, ne segue appunto - secondo il giudice a quo - che la "caducazione" della legge n. 9 del 1972 "deve... intendersi sospesa, per le opere indicate nell'art. 8"; sicché la legge stessa continuerebbe a fungere da fondamento dei provvedimenti in esame.

4. - Nei giudizi relativi alle ordinanze indicate (salvo quella datata 26 giugno 1979), si sono costituite le parti private, sostanzialmente aderendo alle conclusioni del Consiglio di Stato.

Si è costituita altresì la Regione Emilia-Romagna, chiedendo invece il rigetto dell'impugnativa. Per prima cosa, la circostanza che l'art. 121 Cost. non attribuisca agli assessori la veste di organi costituzionalmente rilevanti non escluderebbe che sia legittimo configurarli quali organi esterni dell'apparato regionale. Piuttosto che in base alla Costituzione, il problema in esame andrebbe considerato nel quadro dello Statuto dell'Emilia-Romagna: tenendo presente non solo l'art. 25, ma anche l'art. 24 dello Statuto medesimo, là

dove si distinguono una serie di competenze di alta amministrazione, tassativamente riservate alla Giunta regionale, dai "provvedimenti di ordinaria amministrazione", che la Giunta può adottare "nei limiti stabiliti dalla legge regionale"; e tali sarebbero l'occupazione di urgenza e l'espropriazione, in quanto atti di esecuzione di piani o strumenti urbanistici nei quali vanno previste le stesse opere pubbliche (tanto è vero - si aggiunge - che dal 1865 ad oggi i provvedimenti ablativi sarebbero sempre spettati ad organi individuali, anziché ad organi collegiali delle pubbliche amministrazioni interessate). La norma impugnata avrebbe perciò fatto salvo il "modello collegiale", tipico delle Regioni a statuto ordinario. E, nel valutarla, non andrebbe comunque trascurato il suo carattere transitorio: nel 1972 - osserva infatti la difesa regionale - quella prescelta dalla legge n. 9 si presentava come una soluzione obbligata, senza di che si sarebbe rischiesta la paralisi dell'amministrazione regionale, in violazione del principio di buon andamento, statuito dall'art. 97 Cost.

Analoghe considerazioni sono state svolte dal Comune di Bologna, costituitosi nel giudizio relativo all'ordinanza del 6 marzo 1979. In particolar modo, la difesa del Comune osserva che la delega disposta nella specie con l'impugnata delibera giuntale 27 ottobre 1972, n. 874, "si riferisce esclusivamente alle funzioni espropriative..., le quali non implicano valutazioni discrezionali (le sole, nel disegno statutario, che richiedono una deliberazione collegiale), trattandosi di provvedimenti la cui emanazione è inscindibilmente legata all'esistenza di presupposti legislativamente predeterminati".

5. - L'art. 4, secondo comma, della ricordata legge regionale n. 9 del 1972 è stato per altro impugnato anche dal TAR per l'Emilia-Romagna, con cinque ordinanze rispettivamente emesse l'8 novembre ed il 20 dicembre 1978, il 24 gennaio ed il 7 febbraio 1979 (ma pervenute alla Corte, nei primi tre casi, il 9 gennaio 1980).

Precisamente, le due ordinanze dell'8 novembre 1978, pur facendo proprie le argomentazioni del Consiglio di Stato, fanno riferimento - oltre che agli artt. 25 dello Statuto, 117 e 123 della Costituzione - anche all'art. 121 Cost. nella parte che individua gli organi della Regione, nonché agli artt. 118, terzo comma, Cost. e 57 dello Statuto, per cui la Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole agli enti locali. E così pure conclude l'ordinanza del 7 febbraio 1979.

Le ordinanze del 20 dicembre 1978 e del 4 gennaio 1979 si limitano invece a richiamare l'art. 25 dello Statuto, in relazione agli artt. 117 e 123 della Costituzione. Ma la seconda di tali pronunce solleva un'ulteriore questione, concernente la legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge statale 22 ottobre 1971, n. 865, in riferimento agli artt. 3 e 42 Cost., dato il carattere "simbolico" dell'indennizzo ivi previsto e date le disparità di trattamento che potrebbero discenderne fra le varie specie di proprietari interessati.

6. - In tutti i giudizi predetti si è costituita la Regione Emilia-Romagna, chiedendo il rigetto dell'impugnativa riguardante l'art. 4, secondo comma, della legge regionale n. 9 del 1972, sulla base delle argomentazioni già svolte in relazione alle citate ordinanze del Consiglio di Stato. Quanto invece all'art. 16 della legge n. 865 del 1971, la difesa regionale ha concluso per l'infondatezza; ma preliminarmente ha eccepito l'irrelevanza della proposta questione, osservando che il TAR era chiamato ad accertare la legittimità di un provvedimento espropriativo e non a sindacare l'atto determinante il relativo indennizzo.

Limitatamente a quest'ultimo aspetto del giudizio instaurato mediante l'ordinanza del 24 gennaio 1979, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, eccependo anch'egli che la questione sarebbe inammissibile per difetto di rilevanza. Nel merito, per altro, la questione dovrebbe dirsi manifestamente infondata, dal momento che la denunciata norma è già stata annullata dalla Corte, con la sentenza n. 5 del 1980.

Nel giudizio relativo all'ordinanza del 7 febbraio 1979, s'è infine costituita la Cooperativa

Edificatrice Comprensoriale A. Murri, concludendo nel senso dell'infondatezza. Per effetto dei decreti di trasferimento delle funzioni statali alle amministrazioni regionali, l'Emilia-Romagna (al pari delle altre Regioni Ordinarie) si sarebbe trovata nella necessità di assolvere alle funzioni medesime adattando provvisoriamente ad esse il proprio modello organizzativo; senza di che sarebbe stato leso il "principio di efficienza dell'amministrazione", sancito dall'art. 97 Cost. E, d'altra parte, la norma impugnata non avrebbe "attribuito le funzioni in argomento direttamente all'Assessore", bensì avrebbe posto una chiara distinzione tra "titolarità della funzione" ed "esercizio" di essa, in via meramente esecutiva delle preve deliberazioni giuntali.

7. - Da ultimo, con due ordinanze emesse il 22 giugno 1979, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, secondo comma, della legge regionale n. 9 del 1972, per asserito contrasto con l'art. 25 dello Statuto ed in riferimento agli artt. 123 e 127 Cost., è stata proposta dal Tribunale di Ravenna, facendo esplicito richiamo agli assunti del Consiglio di Stato.

Si sono costituite, relativamente al secondo di tali giudizi, sia la parte attrice, chiedendo che la Corte annulli la norma impugnata, sia la convenuta Amministrazione provinciale di Ravenna, pronunciandosi invece - ma con una memoria depositata fuori termine - nel senso della manifesta infondatezza.

Considerato in diritto:

1. - I dodici giudizi possono essere riuniti e decisi con unica sentenza. Fondamentalmente, infatti, le ordinanze in esame propongono tutte una medesima questione: se l'art. 4, secondo comma, della legge regionale 11 ottobre 1972, n. 9 dell'Emilia - Romagna contrasti o meno - come precisa il Consiglio di Stato - con l'art. 25 dello Statuto di quella Regione, e sia pertanto viziato d'illegittimità costituzionale in relazione agli artt. 123 e 117 Cost. Negli stessi termini, in sostanza, l'impugnativa viene prospettata dal Tribunale di Ravenna, malgrado l'erronea indicazione dell'art. 127, in luogo dell'art. 117 Cost. Ed anche le deduzioni del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia - Romagna insistono su tale aspetto del problema, sebbene le ordinanze n. 616 del 1979, n. 28 e n. 35 del 1980 aggiungano il riferimento al terzo comma dell'art. 118 Cost., nonché al corrispondente art. 57 dello Statuto regionale, come pure all'art. 121 della Costituzione.

2. - Né dalla riunione va esclusa l'ordinanza n. 944 del 1979, con la quale il Tribunale amministrativo regionale impugna, oltre all'art. 4 cpv. della predetta legge regionale, anche l'art. 16 della legge statale 22 ottobre 1971, n. 865 (che violerebbe gli artt. 3 e 42 della Costituzione, là dove ricollega la determinazione dell'indennità di espropriazione al valore agricolo medio del terreno da espropriare). Effettivamente, quest'ultima impugnativa, in quanto sollevata da un giudice amministrativo, dev'esser dichiarata inammissibile.

In un giudizio avente per tema il sindacato sulla legittimità di provvedimenti amministrativi regionali concernenti la pubblica utilità, l'indifferibilità e l'urgenza di determinati lavori, nonché l'occupazione dell'area interessata dai lavori stessi, è prima facie evidente che non potrebbe avere nessuna incidenza il richiesto annullamento d'una disciplina riguardante la determinazione dell'indennità di esproprio: annullamento che questa Corte ha d'altronde pronunciato, con la sentenza n. 5 del 1980, sia pure limitatamente ai "commi cinque, sei e sette" dell'art. 16, "come modificati dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10". Appunto con tale decisione, la Corte ha già chiarito che questioni del genere sono irrilevanti, dal momento che in materia la giurisdizione è riservata al giudice ordinario; e quella conclusione va ora mantenuta ferma.

3. - La sola questione che la Corte deve affrontare nel merito attiene dunque all'art. 4 cpv. della citata legge regionale n. 9 del 1972; e, più precisamente, incide su quella parte di tale disposizione che consente alla Giunta regionale di delegare le proprie funzioni "a singoli componenti la Giunta stessa, secondo le direttive da questa deliberate".

Le controversie pendenti dinanzi ai giudici a quibus si riferiscono, infatti, ad una serie di provvedimenti emessi dall'assessore all'assetto territoriale o dall'assessore all'urbanistica ed edilizia della Regione Emilia-Romagna: sia dichiarativi della pubblica utilità, dell'urgenza e dell'indifferibilità di dati lavori, sia disponenti l'occupazione temporanea di dati terreni, sia decretanti la conseguente espropriazione per pubblica utilità. Ed unitamente a tali atti sono state impugnate due delibere giuntali di delegazione, adottate appunto in base al ricordato art. 4 cpv.: cioè la delibera 27 ottobre 1972, n. 874, con cui la Giunta ha specificamente delegato all'assessore all'assetto territoriale l'esercizio delle funzioni trasferite alla Regione in base all'art. 3 del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, "in materia espropriativa ed alla stessa direttamente o indirettamente connesse"; e la delibera 31 luglio 1975, n. 2759, che, accanto ad una serie di ulteriori deleghe nei confronti di vari assessori regionali (in materia di agricoltura e alimentazione, di trasporti e viabilità, di turismo e difesa del suolo, di sanità e igiene, di servizi sociali), ha nuovamente affidato - fra l'altro - all'assessore all'urbanistica ed edilizia l'esercizio delle "funzioni espropriative già delegate con atti n. 874 in data 27 ottobre 1972 e n. 27 in data 10 gennaio 1975".

Contro le prime apparenze, in questo quadro si colloca anche l'ordinanza n. 944 del 1979, che pur mette in dubbio - nella sua motivazione - la legittimità costituzionale dell'art. 4 cpv. della legge regionale n. 9 del 1972, compresa la parte concernente la delegabilità delle funzioni giuntali al Presidente della Regione Emilia-Romagna. Vero è che in quel giudizio è stato impugnato, oltre che un decreto assessorile in tema di occupazione d'urgenza, anche un previo decreto del Presidente della Giunta regionale. Ma dalla stessa ordinanza e dagli atti del giudizio a quo si desume che il decreto presidenziale in esame era stato emanato in diretta applicazione dell'art. 11 della legge statale n. 865 del 1971, indipendentemente da qualsiasi delegazione giuntale; e che la Giunta lo aveva solamente ratificato in via successiva, mediante la delibera n. 29 del 31 gennaio 1975, senza mai fare ricorso - sotto questo aspetto - all'impugnato art. 4, secondo comma.

Pertanto, il problema che tutte le ordinanze propongono alla Corte si risolve nel verificare se la delega giuntale agli assessori, come prevista dall'art. 4 cpv. della legge regionale n. 9 del 1972 (al di là degli specifici casi in questione nei giudizi a quibus), sia direttamente o indirettamente incostituzionale: da un lato, per la pretesa lesione degli artt. 118, terzo comma, e 121 Cost.; d'altro lato, in riferimento al "modo collegiale" di esercizio delle attribuzioni della Giunta, prescritto dall'art. 25, secondo comma, dello Statuto regionale: la violazione del quale verrebbe in sostanza a sovvertire il sistema delle fonti normative regionali, configurato dagli artt. 117 e 123 della Costituzione.

4. - Ora, va precisato anzitutto che né la Costituzione né lo Statuto della Regione Emilia-Romagna escludono in termini assoluti qualunque tipo di delegazione delle attribuzioni giuntali agli assessori: come invece ipotizzano le ordinanze di rimessione e come, specialmente, assumono le difese delle parti ricorrenti nei giudizi a quibus.

a) Sul piano costituzionale, non è questo il significato degli artt. 118, terzo comma, e 121 Cost., cui fanno sommario richiamo alcune ordinanze del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna.

La prima di tale disposizioni prescrive bensì che la Regione eserciti le proprie funzioni amministrative "delegandole alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici". Ma questi criteri s'impongono solo "normalmente", cioè sulla base di una serie di valutazioni politiche e tecniche, aventi riguardo - in particolar modo - alla natura delle varie

funzioni regionali ed all'efficienza delle varie specie di enti locali, fra cui la Regione è pur sempre chiamata ad effettuare una scelta ai fini della delega (come pure nel caso alternativo d'una diretta utilizzazione delle loro strutture). Valutazioni e scelte del genere, evidentemente, mal si prestavano ad essere operate con effetto immediato, sin dal primo trasferimento delle funzioni amministrative statali, e senza aver potuto stabilire una nuova disciplina delle funzioni medesime.

Del resto, già nell'art. 1, secondo comma lett. a, della legge regionale n. 9 del 1972 si prevedeva che le contestuali "norme transitorie" per l'esercizio delle funzioni trasferite o delegate alla Regione Emilia-Romagna avrebbero perduto efficacia con l'entrata in vigore "delle leggi che, entro un anno dalla promulgazione di questa legge, conferiranno la delega delle funzioni agli enti locali di cui all'art. 57 dello Statuto". E varie leggi regionali successive - in parte ricordate dalle più recenti fra le ordinanze in esame - sono in effetti intervenute per attuare in tal senso lo Statuto e la Costituzione, sia pure con ritardo rispetto ai tempi dapprima indicati (e senza incidere sull'originaria rilevanza delle impugnative già proposte dai giudici a quibus).

Né si può dire che la delega delle funzioni giuntali agli assessori sia comunque lesiva dell'art. 121 Cost. Disponendo che "sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente", il primo comma di quell'articolo non ha inteso dettare un elenco esaustivo degli uffici regionali competenti ad adottare atti provvisti di rilevanza esterna, ma più semplicemente ha indicato gli organi necessari dell'ente in questione, risolvendo pertanto un problema attinente alla forma regionale di governo. Il che non esclude che i provvedimenti amministrativi regionali possano venire adottati per mezzo di organi o soggetti diversi (quali sono, oltre agli assessori, gli "enti amministrativi dipendenti dalla Regione", le strutture decentrate in applicazione dell'art. 129 Cost., gli uffici degli enti locali di cui alla parte finale dell'art. 118, terzo comma...): alla sola condizione che ciò non comprometta la stessa posizione di "organo esecutivo delle Regioni" espressamente attribuita alla Giunta dall'art. 121, terzo comma.

b) Conclusioni analoghe valgono anche per quanto riguarda l'art. 25 dello Statuto della Regione Emilia-Romagna, malgrado esso affermi - nel suo secondo comma - che "la giunta è responsabile collegialmente di fronte al consiglio, determina la ripartizione dei compiti fra i propri componenti ed esercita le proprie attribuzioni in modo collegiale".

Da questo disposto il Consiglio di Stato desume "che una cosa è la semplice ripartizione di compiti", prevista dalla ricordata norma statutaria, "ed altra è l'attribuzione agli assessori, mediante la delega, di funzioni amministrative che comportano la emanazione di provvedimenti di sicura rilevanza esterna"; laddove atti del genere dovrebbero sempre venire adottati - come precisa il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna - "dalla Giunta nel suo complesso, nella sua competenza e responsabilità collegiale". Una così rigida ricostruzione della disciplina statutaria in esame trascura, però, la circostanza che l'art. 25 non può venire scisso dall'articolo che lo precede, concernente appunto le funzioni che spettano alla Giunta regionale. Dopo aver elencato una serie di specifiche attribuzioni giuntali, l'art. 24, terzo comma n. 11, termina infatti con la disposizione - giustamente messa in luce dalla difesa della Regione - per cui nella competenza della Giunta rientra altresì l'adozione dei "provvedimenti di ordinaria amministrazione", ma nei soli "limiti stabiliti dalla legge regionale": il che non tanto consente di far rifluire siffatti provvedimenti nella generale competenza del Consiglio, al di là del ruolo proprio del legislativo regionale, quanto facoltizza le leggi locali a conferire l'esercizio di quelle funzioni giuntali ad organi subordinati alla Giunta medesima, assessori regionali inclusi.

Ed anche il Consiglio di Stato finisce per prendere atto di simili esigenze, rispondenti - oltre tutto - alla direttiva costituzionale di buon andamento dell'amministrazione, allorché distingue con nettezza fra le deleghe implicantì "la realizzazione di una attività meramente

esecutiva" e le deleghe attinenti all'"esercizio di rilevanti poteri discrezionali": per avvertire che solo le seconde sarebbero sicuramente incompatibili "con il disegno statutario".

5. - Senonché tutto questo non vale a sanare il contrasto fra la norma impugnata e l'art. 25, secondo comma, dello Statuto della Regione Emilia-Romagna.

Effettivamente, come nel primo comma dell'art. 4 della legge regionale n. 9 del 1972 si considerano tutte le funzioni amministrative fatte rientrare nella competenza della Giunta sulla base dei decreti presidenziali di trasferimento del 14 - 15 gennaio 1972, così nel comma seguente - senza operare distinzioni, né introdurre eccezioni di sorta - si prevede che ognuna di tali funzioni possa venir delegata dalla Giunta ai suoi singoli componenti. In altri termini, per chi la interpreti nel senso "fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse", la norma impugnata non è riferibile alla sola adozione dei "provvedimenti di ordinaria amministrazione", specificamente previsti dall'art. 24, terzo comma n. 11, dello Statuto regionale, ma include l'intero complesso delle attribuzioni giuntali, risultanti dai predetti decreti di trasferimento, ivi compresi gli atti di alta amministrazione, nell'adozione dei quali la Giunta sia dotata di larghi margini discrezionali. Il che concreta un'evidente lesione dello Statuto, là dove esso impone - di regola - l'osservanza del principio di collegialità.

Non giova replicare che l'art. 4 cpv. distingue comunque fra la titolarità delle funzioni delegate, che resta in capo alla Giunta, e l'esercizio di esse, che spetta ad ogni singolo assessore interessato. Deleghe così ampie come quelle in esame, non riguardando la sola firma di determinati atti o la mera esecuzione di preve deliberazioni o direttive giuntali, comportano pur sempre una sostanziale alterazione dell'ordine delle competenze statutariamente previsto, cui non si può consentire qualora lo stesso Statuto lo escluda.

D'altra parte, non è revocabile in dubbio che il riscontrato contrasto con l'art. 25 capoverso dello Statuto si risolva in una violazione - sia pure indiretta - dell'art. 123 Cost., determinando pertanto l'illegittimità costituzionale della norma impugnata. Il primo comma dell'art. 123 include espressamente nella competenza statutaria "le norme relative all'organizzazione interna della Regione", con particolare riguardo alla disciplina dei rapporti fra gli organi regionali di governo; e, sebbene l'"ordinamento degli uffici" regionali rientri nella competenza legislativa definita dal primo comma dell'art. 117 Cost., la dottrina e la stessa giurisprudenza riconoscono che la legislazione locale deve in tal campo uniformarsi allo Statuto. Diversamente, infatti, non avrebbe senso l'apposito ed aggravato procedimento formativo dello Statuto stesso, prescritto dal capoverso dell'art. 123: in cui si richiede che tale atto venga "deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti" e - specialmente - si esige che esso sia quindi "approvato con legge della Repubblica".

Ed anche la Corte si è implicitamente pronunciata in questo senso, con la sentenza n. 10 del 1980, che ha dichiarato - fra l'altro - non fondata la questione di legittimità costituzionale d'una serie di norme della legge laziale n. 20 del 1973, sollevata per il preteso contrasto con l'art. 49, secondo comma, lett. b, dello statuto della Regione Lazio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, in riferimento agli artt. 3 e 42 Cost., sollevata dal Tribunale

amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, con ordinanza emessa il 24 gennaio 1979;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, secondo comma, della legge 11 ottobre 1972, n. 9, della Regione Emilia-Romagna, limitatamente alle parole "o a singoli componenti la Giunta stessa".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1983.

F.to: LEOPOLDO ELIA - ANTONINO DE STEFANO - GUGLIELMO ROEHRS SEN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

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.