CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **567/1988** (ECLI:IT:COST:1988:567)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **PESCATORE**
Udienza Pubblica del **09/03/1988**; Decisione del **11/05/1988**
Deposito del **19/05/1988**; Pubblicazione in G. U. **01/06/1988**
Norme impugnate:
Massime: **9151**
Atti decisi:

N. 567

SENTENZA 11-19 MAGGIO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma primo, della legge della Regione Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56 ("Tutela ed uso del suolo"), promosso con ordinanza emessa il 22 gennaio 1980 dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte sul ricorso proposto da Venere Giuseppe ed altro contro la Regione Piemonte ed altri, iscritta al n. 460 del registro ordinanze 1980 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 222 dell'anno 1980;

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

Udito nell'udienza pubblica del 9 marzo 1988 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Ritenuto in fatto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte - nel corso di un giudizio avente ad oggetto l'impugnativa di un provvedimento del Presidente della Giunta regionale piemontese che aveva autorizzato l'occupazione d'urgenza di un terreno di proprietà privata, per la costruzione di un edificio scolastico su richiesta della Provincia di Torino - ha sollevato, con ordinanza 22 gennaio 1980, questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, primo comma, della l. reg. Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56.

Secondo il Tribunale amministrativo regionale remittente tale articolo attribuisce al Presidente della Giunta l'esercizio di funzioni espropriative rendendolo titolare del relativo potere. Con ampia e dettagliata motivazione, nell'ordinanza si respinge in quanto ermeneuticamente non consentita, l'interpretazione della norma nel senso che tale potere spetti alla Giunta - mentre al suo Presidente competerebbe il potere di esternare il deliberato della Giunta medesima - e se ne deduce l'illegittimità costituzionale in riferimento agli artt. 31, 36, 39 e 41 dello Statuto ed in relazione agli artt. 121 e 123 Cost.

Nell'ordinanza di rimessione si deduce al riguardo che l'organigramma fondamentale delle regioni a statuto ordinario è determinato dall'art. 121 della Costituzione, che individua nel Consiglio, nella Giunta e nel Presidente i tre organi essenziali, elencandone le funzioni. Lo Statuto della Regione Piemonte riproduce tale normativa, specificando per ciascuno dei tre organi le competenze, secondo quanto prescrive l'art. 123 Cost. (che riserva allo Statuto di stabilire le norme relative all'organizzazione interna della regione).

Alla Giunta, "organo esecutivo" della regione, sono conferite le attribuzioni relative all'attuazione delle leggi, dei regolamenti, dei programmi e dei provvedimenti di alta amministrazione deliberati dall'organo legislativo, nonché quelle relative alla predisposizione dei bilanci e dei piani di sviluppo generali e settoriali, cui va aggiunto un generale potere di iniziativa delle funzioni amministrative demandate alla regione (art. 39).

Al Presidente della Giunta spettano, invece, la rappresentanza generale della regione (art. 41) e le funzioni che caratterizzano e sono connesse alla presidenza di un organo collegiale. Egli dirige quindi e coordina l'attività della Giunta, distribuisce i compiti tra gli assessori, assicura l'unità dell'indirizzo politico, amministrativo e la collegiale responsabilità di decisione della Giunta, cui può influire in modo determinante, in caso di parità di voti, con il suo voto che è considerato decisivo, ma non ha poteri di adottare atti amministrativi suoi propri (art. 36).

A completamento delle competenze espressamente indicate, lo Statuto della Regione Piemonte prevede che il Consiglio, la Giunta e il Presidente della Giunta esercitano, altresì, ogni altra funzione loro demandata dalle leggi dello Stato, e dalle leggi regionali.

Secondo il giudice a quo, la previsione di ulteriori attribuzioni di competenze che possono essere disposte con leggi regionali, non rende legittima la norma impugnata.

Lo Statuto, infatti, disponendo quanto sopra, avrebbe unicamente consentito alle leggi statali e regionali di aggiungere, alle funzioni da esso direttamente attribuite al Consiglio, alla Giunta e al Presidente della Giunta, ulteriori funzioni. Non avrebbe consentito, invece, di mutare l'ordine delle competenze da esso ripartite tra i su detti organi, sulla base del sistema tracciato dall'art. 121 Cost. La norma impugnata, pertanto, avendo alterato l'attribuzione di competenze stabilite dagli artt. 31, 36, 39 e 41 dello Statuto, sarebbe illegittima, perché in contrasto con essi e con gli artt. 121 e 123 Cost.

2. - Davanti a questa Corte si è costituita la Regione Piemonte chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

Considerato in diritto

3. - La questione sottoposta alla Corte consiste nello stabilire se l'art. 72, primo comma, della legge della Regione Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56 ("Tutela ed uso del suolo"), attribuendo al Presidente della Giunta regionale l'esercizio di funzioni espropriative e rendendolo titolare dei relativi poteri (nella specie, l'organo aveva adottato un provvedimento di occupazione di urgenza), contrasti con gli artt. 31, 36, 39 e 41 dello Statuto e 121 e 123 Cost., avendo alterato l'attribuzione delle competenze spettanti, rispettivamente, alla Giunta e al Presidente.

Precisando, è da esaminare la legittimità del primo comma dell'art. 72 cit. Tale norma dispone che "restano riservate alla regione ed esercitate dal Presidente della Giunta regionale le funzioni espropriative non delegate ai sensi del precedente art. 71 nonché quelle attinenti alle opere regionali e quelle dello Stato, ove esse siano delegate alle regioni, compresi in questo caso i provvedimenti di accesso e di occupazione temporanea ed urgente".

La norma trova il suo fondamento nel terzo comma dell'art. 41 dello Statuto della Regione Piemonte (l. 22 maggio 1971, n. 338) che così statuisce: "Il Presidente della Giunta sopraintende agli uffici e servizi regionali.....; esercita ogni altra funzione che gli sia attribuita dalle leggi dello Stato, dallo Statuto e dalle leggi regionali".

L'ordinanza di rimessione non censura quest'ultima norma, che, anzi, viene proposta, insieme con gli artt. 31, 36 e 39 dello Statuto e con gli artt. 121 e 123 della Costituzione, come parametro per la valutazione della legittimità costituzionale dell'art. 72 della l. r. n. 56 cit., impugnato dall'ordinanza.

Il Tribunale amministrativo regionale rileva, infatti, che il sistema risultante dalla distribuzione delle funzioni tra gli organi regionali, determinato dall'art. 121 Cost. e riprodotto dalle norme dello Statuto della Regione Piemonte (cfr. artt. 10, 31 e 41) - alla luce dell'art. 123 Cost., che riserva agli statuti regionali la potestà normativa concernente l'organizzazione interna della regione - è caratterizzato dall'attribuzione di una posizione di preminenza al Consiglio, e, nel suo ambito, alla Giunta. Ne conseguirebbe l'illegittimità del conferimento normativo di ogni funzione che alteri tale sistema di attribuzioni, non disposto dalla stessa Costituzione o da altra norma di rango costituzionale.

Non compete, infatti, né allo Statuto derogare ai concetti informatori fondamentali sulla ripartizione delle competenze tra gli organi necessari della regione, enunciata nella Costituzione (cfr. art. 123, il quale dispone che lo Statuto deve essere in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica); né alle leggi della regione porsi in contrasto con lo Statuto.

2. - È da osservare preliminarmente che la posizione del Presidente della Regione Piemonte si inserisce nell'equilibrato riparto di funzioni tra gli organi regionali, stabilito nel titolo II dello Statuto, approvato dalla l. 22 maggio 1971, n. 338. Tale riparto si colloca, nella sua strutturazione, nella disciplina degli artt. 121 e 123 Cost.

Disegnando il quadro delle attribuzioni appartenenti alle diverse istanze regionali, l'ordinanza pone in rilievo la posizione di preminenza attribuita dallo Statuto piemontese al Consiglio (artt. 16 e 17 St.), investito, oltre che della funzione normativa, anche di funzioni

amministrative di particolare rilievo.

La Giunta si qualifica come "organo esecutivo della regione" (art. 39 St.).

Le "competenze e attribuzioni" del Presidente sono fissate dall' art. 41 St. e l'ordinanza - come si è già rilevato - ne contesta ogni ulteriore estensione, come produttiva di una limitazione dei poteri e, conseguentemente, della posizione della Giunta.

Emerge, così, il tema dei rapporti tra Giunta e Presidente.

Anche se l'ordinamento tipico delle regioni a statuto ordinario riflette normalmente il modello collegiale, in molte di tali regioni il Presidente assume la veste di capo dell'amministrazione, come si desume, ad esempio, dall'espressione iniziale del terzo comma dell'art. 41 St. Reg. Piemonte, secondo il quale "il Presidente della Giunta sopraintende agli uffici e servizi regionali".

Questa funzione che, alla stregua dell'art. 121 Cost., non rientra nell'ambito dei suoi poteri necessari, può ben essere attribuita all'organo presidenziale da norme statutarie (e ciò in effetti ricorre non infrequentemente in vari statuti). Sì che il principio posto dal terzo comma dell'art. 121 Cost., secondo il quale "la Giunta regionale è l'organo esecutivo della regione", è stato rettamente inteso nel senso che tale organo è titolare di una competenza amministrativa generale, implicitamente estesa ad ogni provvedimento che la legge regionale non affidi al Presidente stesso o a singoli assessori oppure non deleghi ad enti autonomi minori.

A maggior ragione, dunque, tali poteri possono essere conferiti al Presidente dallo Statuto regionale, direttamente o attraverso rinvio alla legge regionale.

Non vale in contrario osservare che viene in tal modo alterato l'equilibrio del sistema dei poteri determinato dallo Statuto della Regione Piemonte. Invero l'attribuzione è consentita proprio dalla fonte statutaria, che determina le competenze dei vari organi regionali; essa, inoltre, accomuna tali organi come destinatari di attribuzioni "ulteriori", conferibili da leggi dello Stato e regionali. Siffatta devoluzione, che l'art. 41, terzo comma, St. regola con riguardo al Presidente, è attuabile, infatti, anche nei confronti del Consiglio regionale (art. 16, primo comma, lett. a St.) e della Giunta (art. 39, quarto comma St. cit.).

La ricordata norma del terzo comma dell'art. 41 St., come si è già rilevato, costituisce il fondamento dell'art. 72, primo comma, della l.r. n. 56 del 1977, che devolve al Presidente della regione particolari funzioni espropriative. Questa devoluzione si inscrive in un sistema omogeneo, che non viene, nel suo complesso, ad essere inciso per quanto attiene alle attribuzioni dei diversi organi della Regione Piemonte. Sulla base della norma statutaria, la legge regionale può ben conferire altre funzioni a tali organi; infatti lo Statuto, per la peculiarità degli interessi regolati con l'apposito procedimento di formazione (art. 123, secondo comma, Cost.), assume una posizione prevalente rispetto alle leggi regionali e ne può ben fissare l'oggetto, anche con riferimento (come avviene nella specie) alle attribuzioni degli organi della Regione.

4. - In considerazione della non differenziata possibilità di ampliamento delle competenze dei diversi organi regionali, l'affermazione centrale dell'ordinanza di rimessione è destituita di fondamento.

Secondo l'ordinanza, il termine "esercizio", da parte del Presidente della regione, delle funzioni espropriative (usato dal citato primo comma dell'art. 72 della l.r. n. 56 del 1977) non potrebbe essere interpretato altrimenti che come riconoscimento al Presidente della Giunta dell'effettiva titolarità di tali funzioni. Siffatto riconoscimento non sarebbe consentito dall'equilibrio delle competenze degli organi regionali e, in particolare, dalle "preminenti" attribuzioni del Consiglio regionale.

Rileva la Corte che allo Statuto piemontese compete anche la normativa dell'organizzazione interna della regione (in conformità del precetto dell'art. 123, primo comma, Cost.) ed in questa materia si collocano i rapporti tra gli organi necessari della regione. Nel quadro di tali rapporti si inserisce la possibilità del conferimento ai singoli organi di particolari attribuzioni; pertanto lo Statuto non si pone, con tale previsione, in contrasto né con i princìpi fissati dalla Costituzione né con le leggi della Repubblica.

L'attribuzione di funzioni amministrative al Consiglio regionale, ai sensi del secondo comma dell'art. 121 Cost., si concreta in una mera potenzialità, identificata dalla generica espressione "esercita le altre attribuzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi". Siffatta previsione non preclude il conferimento di attribuzioni amministrative agli altri organi regionali da parte delle stesse fonti normative, nelle quali sono compresi gli statuti e le leggi regionali.

Nella legittimazione degli statuti e delle leggi regionali a regolare l'esercizio di altre funzioni amministrative (non vincolata in direzione di uno specifico organo regionale) sta il fondamento dell'art. 41, ultimo comma dello Statuto della Regione Piemonte e, conseguentemente, dell'art. 72, primo comma, della l.r. 5 dicembre 1977, n. 56.

È legittima, dunque, l'attribuzione al Presidente (che sopraintende agli uffici e servizi regionali ex art. 41, primo comma St.) dell'esercizio di "ogni altra funzione" (compresa quella amministrativa) che gli sia conferita, oltre che da leggi statali e dallo Statuto, da leggi regionali (art. 41 cit., terzo comma). Ne consegue che l'art. 72, primo comma, della l. reg. n. 56 del 1977 non soltanto non contrasta, ma è pienamente coerente con la Costituzione e con lo Statuto regionale. L'art. 123 della Costituzione, conferendo allo Statuto regionale la potestà di disciplinare l'organizzazione interna della regione, lo legittima a devolvere direttamente (o a prevedere che leggi regionali, che sono da esso condizionate, devolvano) altre competenze agli organi regionali necessari, nei limiti segnati dal suo primo comma.

Non ha, pertanto, consistenza l'affermazione del giudice a quo circa il necessario conferimento al Consiglio (nella qualità di organo "preminente") dei poteri espropriativi, della titolarità dei quali è questione.

La legittimazione del Presidente non si pone in "palese contrasto" con le norme dello Statuto, ma è da esso prevista; inoltre, essendo attribuita da legge regionale, è da ricondurre alla volontà dello stesso Consiglio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, primo comma, della legge della Regione Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56 ("Tutela ed uso del suolo"), in riferimento agli artt. 31, 36 39 e 41 dello Statuto regionale e agli artt. 121 e 123 della Costituzione, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con ordinanza del 22 gennaio 1980 (r.o. n. 460 del 1980).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 maggio 1988.

Il Presidente e redattore: SAJA

Il redattore: PESCATORE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 19 maggio 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.