CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **70/1985** (ECLI:IT:COST:1985:70)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **ELIA** - Redattore: - Relatore: **MALAGUGINI**
Udienza Pubblica del **27/11/1984**; Decisione del **19/03/1985**
Deposito del **20/03/1985**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **10769 10770 10771 10772**
Atti decisi:

N. 70

SENTENZA 19 MARZO 1985

Deposito in cancelleria: 20 marzo 1985.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 80 bis del 3 aprile 1985.

Pres. ELIA - Rel. MALAGUGINI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente - 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 - Dott. ALDO CORASANITI - Prof. GIUSEPPE BORZELLINO - Dott. FRANCESCO GRECO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi del Presidente della Regione Toscana, notificati il 14 marzo

1983, il 3 giugno 1983, il 20 settembre 1983, il 24 marzo 1984, il 10 aprile 1984, il 7 maggio 1984, il 10 maggio 1984, il 27 settembre 1984 e il 28 settembre 1984, depositati in cancelleria, rispettivamente il 15 marzo 1983, il 6 giugno 1983, il 21 settembre 1983, il 6 aprile 1984, il 20 aprile 1984, il 22 maggio 1984, il 24 maggio 1984, il 9 ottobre 1984 e il 10 ottobre 1984 ed iscritti ai nn. 8, 19 e 27 del registro ricorsi 1983, nn. 3, 5, 15, 18, 40 e 41 del registro ricorsi 1984, per conflitti di attribuzione sorti a seguito di provvedimenti di varie autorità giudiziarie concernenti l'inquinamento del fiume Arno.

Udito nell'udienza pubblica del 27 novembre 1984 il Giudice relatore Alberto Malagugini;

uditi gli avvocati Alberto Predieri e Marco Siniscalco per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto:

1. - Con mandato di comparizione notificato il 7 febbraio 1983 il Pretore di Firenze contestava a Leone Mario, Federigi Lino e Menichetti Anselmo, il primo quale Presidente della Giunta regionale Toscana e gli altri due quali assessori addetti all'inquinamento idrico (il secondo fino al settembre 1980 e il terzo dopo tale epoca), tre distinti reati di omissione di atti d'ufficio (art. 328 c.p.; il primo peraltro limitato ai soli Leone e Federigi) per avere, nelle rispettive qualità, indebitamente omesso: a) di far approvare tempestivamente dal Consiglio Regionale la legge che delegava ai Comuni ed alle Province la funzione di rilasciare le autorizzazioni previste dall'art. 2, legge 24 dicembre 1979, n. 650 in quanto detta legge fu approvata solo il 15 maggio 1980; b) di adottare le misure necessarie a tutela della salute pubblica ai sensi del combinato disposto degli artt. 26 legge 319/76 e 17 legge 650/79, e ciò pur essendo a conoscenza dello stato di grave inquinamento dell'Arno e dei suoi affluenti in virtù di pubblicazioni in merito effettuate dalla Regione Toscana e di una relazione peritale del 4 aprile 1980 fatta pervenire al Presidente della Giunta regionale dal Pretore di Pisa; c) di adottare la procedura di sostituzione della Regione agli enti delegati al compimento di atti specifici che abbiano omesso di provvedere, procedura prevista dall'art. 9, terzo comma, l.r. 30 aprile 1973, n. 30 e richiamata dall'art. 8, l.r. 15 maggio 1980, n. 52 per il caso di inadempienze da parte dei Comuni (delegati ex art. 5 della medesima l.r. n. 52/80) nel procedere al rilascio delle autorizzazioni di cui all'art. 2, l. 650/79; autorizzazioni relative alla attuazione, da parte dei titolari di insediamenti produttivi, dei programmi di adeguamento alla tabella C allegata alla l. 319/76 degli scarichi in pubbliche fognature o nel suolo o sottosuolo; e ciò, pur non avendo molti dei Comuni interessati provveduto in tal senso, pur dopo scaduto di gran lunga il termine (1 settembre 1981) di cui al citato art. 2, l. 650/79.

2. - Con tre successivi mandati di comparizione, tutti notificati il 19 maggio 1983, il medesimo Pretore di Firenze contestava ai predetti Leone e Menichetti, nelle rispettive qualità, tre ulteriori ipotesi di omissione di atti d'ufficio, per aver indebitamente omesso: 1) "di promuovere, entro il 30 giugno 1982 in Firenze così come prescritto dalla legge 5 marzo 1982, n. 62, la individuazione mediante apposito piano delle zone idonee ad effettuare lo smaltimento dei liquami e dei fanghi residuati dalle lavorazioni industriali o dai processi di depurazione"; 2) di promuovere la definizione della disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili che non recapitano in pubbliche fognature con i piani di risanamento delle acque, e ciò: a) entro il 31 marzo 1981, ai sensi del combinato disposto degli artt. 1 e 17, l. 24 dicembre 1979, n. 650 (secondo mandato); b) entro il 31 marzo 1982, ai sensi dell'art. 1, comma quinto d.l. 30 dicembre 1981, n. 801 (terzo mandato).

3. - Con due ricorsi distinti, ma sorretti da motivazioni analoghe, notificati rispettivamente il 14 marzo 1982 (reg. confl. 8/1983) il 3 giugno 1983 (reg. confl. 19/1983), la Regione Toscana, in persona del suo Presidente pro tempore, proponeva nei confronti del Presidente

del Consiglio dei ministri altrettanti conflitti di attribuzione, chiedendo l'annullamento dei predetti mandati di comparizione.

Quanto all'addebito relativo alla mancata, tempestiva approvazione di una legge (capo a) la Regione osservava: a) che il reato di cui all'art. 328 c.p. riferendosi ad atti dovuti o vincolati, non è configurabile rispetto ad una legge, espressione non di discrezionalità ma di libertà; b) che, comunque, tale contestazione presuppone che il Presidente della giunta (o un assessore) abbiano nel procedimento legislativo una posizione differenziata, con poteri di direzione o accelerazione del medesimo: poteri che viceversa l'ordinamento non riconosce, sicché l'assumerne l'esistenza lederebbe l'autonomia del procedimento legislativo, quale disciplinato dalle norme statutarie (art. 24 St. Tosc.) e regolamentari; c) che soggetti necessari ed unici del procedimento legislativo regionale sono i consiglieri, e solo in quanto tali vi partecipano il Presidente ed i membri della Giunta (art. 21, lett. a) St. Tosc.); d) che tutte le attività che costituiscono esplicazione di una funzione consiliare, qual è innegabilmente quella inerente alla produzione di atti legislativi, sono coperte dalla garanzia dell'irresponsabilità di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., sicché rispetto ad esse vi è difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Quanto poi alle contestazioni relative all'omessa adozione degli atti amministrativi di cui ai capi b) e c) del primo mandato, nonché ai tre mandati del 19 maggio 1983 la Regione rilevava che quando - come nel caso delle disposizioni richiamate in tali mandati - le leggi statali attribuiscono determinate funzioni genericamente "alle regioni" e si tratta di funzioni per le quali lo Statuto già non provvede ad individuare l'organo regionale competente (c.d. funzioni residuali), esse, a norma dell'art. 21 St. Tosc., spettano al Consiglio regionale fino a quando all'individuazione di altro organo regionale (od alla delega ad enti locali secondo la regola posta dall'art. 118, ultimo comma, Cost.) non provveda una legge regionale; ciò, diversamente da quanto dispongono altri Statuti (Marche, art. 23, n. 10; Puglia, art. 41, lett. e)) che attribuiscono le funzioni residuali alla Giunta regionale. Ad avviso della Regione, perciò, i provvedimenti impugnati, in quanto pretendono che debbano essere adottati dal Presidente della Giunta, o da un assessore, atti che, se assunti da costoro, non sarebbero legittimi in quanto concernenti attribuzioni spettanti al Consiglio, invadono l'autonomia organizzatoria regionale (art. 29, lett. p) St. Tosc.). Né d'altra parte nella Regione Toscana spettano al Presidente o agli assessori le competenze promozionali, di promovimento o d'impulso che nei predetti provvedimenti si presuppongono esistenti.

La Regione ricorrente chiedeva perciò l'annullamento dei predetti mandati di comparizione: a) quanto al capo a) del primo mandato, per difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ad accertare la responsabilità penale ivi configurata, a norma dell'art. 122, quarto comma, Cost.; b) quanto ai capi b) e c) del medesimo mandato, ed ai successivi mandati del 19 maggio 1983, per invasione delle competenze regionali in violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e dell'art. 21 lett. p) St. Reg. Toscana.

4. - Nella notte tra il 13 ed il 14 novembre 1982, a seguito di abbondantissime precipitazioni, si verificava in territorio del Comune di Montignoso lo straripamento del torrente omonimo nonché del fiume Versilia, le cui acque, riversandosi nel bacino dell'ex lago di Porta, determinavano la rottura dei relativi argini e, quindi, l'inondazione dei territori circostanti, con conseguenti gravissimi danni. Nell'assunto che, al di là delle cause immediate, l'evento fosse da ricondurre al notevole degrado idrogeologico della zona, ed in particolare al rialzamento del bacino predetto - determinato sia da carenze nelle relative opere di bonifica per insufficienza dei finanziamenti regionali sia dall'incontrollata discarica nell'alveo e nei corsi d'acqua circostanti di detriti fangosi residui della lavorazione del marmo, sia infine dalla massiccia lottizzazione urbanistica dei territori adiacenti - il sostituto Procuratore della Repubblica di Massa, con ordine di comparizione notificato il 21 luglio 1983 contestava al Presidente (in allora) della Giunta regionale Toscana dott. Mario Leone, nonché ai Presidenti della Giunta provinciale di Lucca e del Consorzio di bonifica dell'ex lago di Porta ed al Sindaco

del Comune di Montignoso, in cooperazione colposa tra loro, il delitto di inondazione colposa aggravata (artt. 43, terzo comma, 61, nn. 7 e 9, 113, 426, 449 c.p.).

5. - Con ricorso notificato il 20 settembre 1983 (reg. confl. 27/83) la Regione Toscana, in persona del suo Presidente pro tempore, proponeva conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, assumendo che l'ordine di comparizione notificato al dott. Leone invadeva le competenze regionali e chiedendone conseguentemente l'annullamento per violazione degli artt. 117 e 118 Cost., 45, 46, 47 e 50 Statuto regionale nonché delle relative leggi statali e regionali di attuazione.

A parte il vizio logico di muovere identiche contestazioni ad organi (regionali, provinciali, comunali e consortili) le cui competenze sono rigorosamente suddivise, la Regione osservava che il provvedimento impugnato, addebitando al Presidente della Giunta - quale "dirigente responsabile" dell'ente - di aver omesso di predisporre i fondi di investimento, nonché i piani e i programmi atti a prevenire od evitare i fenomeni ritenuti causa remota dell'inondazione (degrado idrogeologico e rialzamento del fondo dell'alveo, incontrollata urbanizzazione e discarica di residui nei corsi d'acqua), presuppone che tale organo disponga di una serie di poteri di cui è invece sprovvisto ed in tal modo altera l'ordine istituzionale delle competenze configurato dalle fonti normative a ciò abilitate. Secondo la Regione il Presidente della Giunta, in base alla Costituzione (art. 121) ed allo Statuto regionale (artt. 45, 46, 47) è infatti solo un primus inter pares nell'ambito di un organo il cui modello organizzatorio è improntato al principio della collegialità: sicché egli non può essere qualificato come "dirigente responsabile". Organo esecutivo della Regione è la Giunta, e non il suo Presidente, e ad essa spettano le competenze amministrative trasferite alle regioni, quali quelle in materia di urbanistica, cave (cioè scarichi da coltivazione) e lavori pubblici regionali cui fa riferimento l'ordine di comparizione. Inoltre, sebbene il Presidente abbia poteri statutari di direzione delle funzioni delegate dallo Stato il loro esercizio spetta alla Giunta ai sensi dell'art. 4, l.r. 27 luglio 1978, n. 46 di attuazione del d.P.R. 616/77: ciò anche in riferimento alla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti (art. 2 d.P.R. cit.) e salve le competenze di mera esecuzione delle delibere della Giunta (art. 3, l.r. cit.).

Quanto poi alle specifiche omissioni contestate, la Regione ricorrente osservava che i fondi di investimento devono, in base a leggi regionali che ne fissino gli obiettivi, formare oggetto di previsione nei bilanci pluriennale ed annuale, e che spetta collegialmente alla Giunta - e non al suo Presidente - tanto la predisposizione e presentazione del progetto di bilancio, da approvarsi con legge, quanto la gestione del medesimo (artt. 2, l. 335/76, 4, 5, 6, 7, 71 e 101 l.r. Tosc. 26/77, 21, 23, 49 e 50 St.); mentre al Presidente della giunta sono attribuiti gli interventi di gestione connessi con l'esercizio dei poteri delegati dallo Stato. Pertanto, addebitare a costui di non aver predisposto i fondi di investimento per i quali è necessaria una legge di spesa significa imputargli di non aver assunto un'iniziativa legislativa (che in quanto tale spetta ai consiglieri regionali); attività, questa, che è coperta dalla garanzia dell'irresponsabilità di cui all'art. 122, quarto comma, Cost. e rispetto alla quale, quindi, l'autorità giudiziaria difetta di giurisdizione.

Poiché inoltre - proseguiva la Regione - al Presidente della giunta non spettano competenze specifiche di amministrazione attiva, non gli si possono addebitare responsabilità né per l'omessa predisposizione di piani o programmi (che, se intesi come strumenti urbanistici, sono adottati dal Comune ed approvati dalla Giunta regionale), né per il rialzamento dell'alveo dell'ex lago, la manutenzione degli argini e la discarica di residui delle lavorazioni a mano.

In riferimento al predetto ricorso il 7 novembre 1982 è pervenuta alla Corte una memoria del Sostituto procuratore della Repubblica di Massa dott. Augusto Lama estensiva del provvedimento impugnato.

6. - Nel settembre-ottobre 1983 i Servizi Multizonali di Prevenzione delle UU.SS.LL., di

Firenze, Pistoia e Pisa eseguivano congiuntamente una "indagine sull'inquinamento dell'Arno". Nella relativa relazione, trasmessa a varie autorità il 13 dicembre 1983, veniva descritta una situazione di grave degrado delle acque del fiume, evidenziandosi tra l'altro: l'inutilizzabilità delle acque sia per la balneazione (resa impossibile anche in alcune zone del litorale) sia per usi agricoli; la compromissione delle acque di falda del sub-alveo; l'emissione di maleodoranze ed effluvi molesti e la presenza di microorganismi patogeni quali la salmonella, causa diretta di malattie infettive; il verificarsi di ripetute morie di pesci e la comparsa di alcune specie di alghe brune, con conseguente pericolo di eutrofizzazione delle acque costiere; l'inesistenza o l'inadeguatezza degli impianti di depurazione degli scarichi per molti insediamenti sia civili che produttivi.

7. - In base alle risultanze della predetta indagine i Pretori di Pisa, Cascina, S. Miniato e Pontedera emettevano, rispettivamente l'8 e il 25 febbraio ed il 7 e 28 marzo 1984, altrettanti provvedimenti - di contenuto sostanzialmente analogo e tutti notificati al Presidente della Giunta della Regione Toscana - nei quali essenzialmente si rilevava: 1) che la situazione descritta nella citata relazione era tale da richiedere interventi di urgenza; 2) che nello schema di risanamento ambientale delineato dalla legge 10 maggio 1976, n. 319 è espressamente prevista (art. 26, quinto comma) la adozione medio tempore (cioè fino a quando dovranno essere osservati i limiti di accettabilità di cui alla tabella C allegata alla legge) di "specifici e motivati interventi restrittivi o integrativi da parte delle autorità sanitarie competenti per quanto concerne le questioni relative agli usi potabili dell'acqua, alla mitilicoltura, alla balneazione, alla protezione della salute"; 3) che spetta altresì alla Regione di dettare la disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature, e degli insediamenti civili che non recapitino in pubbliche fognature, secondo le direttive impartite in materia dal Comitato interministeriale per la tutela delle acque dall'inquinamento con delibera del 30 dicembre 1980 (art. 17, primo comma, l. 24 dicembre 1979, n. 650); 4) che in attesa di tale disciplina spetta alle regioni di adottare le misure necessarie a tutela della salute pubblica, secondo quanto previsto dal citato art. 26, quinto comma (art. 17, secondo comma, l. 650/79); 5) che - in riferimento ai provvedimenti adottabili ex art. 26 cit. - ai sensi degli artt. 32, terzo comma, l. 23 dicembre 1978, n. 833 e 3 l.r. Toscana 17 ottobre 1983, n. 69 il Presidente della Giunta regionale è competente ad emettere ordinanze di carattere contingibile ed urgente in materia di igiene e sanità pubblica con efficacia sull'intero territorio regionale o su parte di esso comprendente più comuni, mentre i Sindaci sono competenti ad emettere simili ordinanze con efficacia estesa al territorio comunale; 6) che la Regione potrebbe all'uopo avvalersi delle disponibilità finanziarie garantite dall'art. 13, l. 27 dicembre 1983, n. 730 per eventuali procedure d'urgenza finalizzate all'installazione di impianti depurativi degli scarichi civili; 7) che, attesa la localizzazione in una pluralità di comuni delle principali fonti di inquinamento dell'Arno, i programmi di intervento ed i provvedimenti assunti dai sindaci (in taluni casi resi noti ai Pretori ed allegati al provvedimento) vanno necessariamente coordinati a livello regionale, in adempimento dei compiti di indirizzo, organizzazione e coordinamento delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica assegnati alla Regione Toscana dall'art. 6 della citata l.r. n. 69/1983.

Ciò premesso, i Pretori assumevano che gli interventi restrittivi e integrativi (talora da essi specificamente indicati) adottabili con ordinanze contingibili ed urgenti, attesa la descritta situazione dell'Arno, costituivano non provvedimenti discrezionali, ma atti dovuti: con specifico richiamo - da parte dei Pretori di Pisa e Cascina, in relazione ai prevedibili, gravi danni conseguenti a tale situazione - alla disposizione di cui all'art. 40 c.p., per cui non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire equivale a cagionarlo. Su tale base, nella parte dispositiva dei rispettivi provvedimenti, i Pretori rivolgevano al Presidente della Giunta regionale toscana un espresso "invito": a) a comunicare "quali provvedimenti siano stati adottati o possano essere adottati come ordinanze contingibili ed urgenti, come atti di programmazione propria e di coordinamento dell'attività dei Comuni" (Pretori di Pisa e Cascina, i quali specificavano, come termini entro i quali la comunicazione andava effettuata, rispettivamente il 15 marzo ed il 15 maggio 1984); b) "ad esercitare i poteri di legge e a

comunicare a questo ufficio nel ristretto tempo che le circostanze impongono le determinazioni al riguardo" (Pretore di S. Miniato); c) "a comunicare a questo Giudice, con l'urgenza del caso, le determinazioni adottate al riguardo" (Pretore di Pontedera).

8. - Con altrettanti ricorsi notificati rispettivamente il 24 marzo, il 10 aprile, 7 maggio e 10 maggio 1984 (reg. confl. 3/84, 5/84, 15/84 e 18/84) la Regione Toscana, in persona del suo Presidente pro tempore, proponeva conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo l'annullamento dei predetti provvedimenti.

Nei ricorsi, tutti di analogo tenore, la Regione osservava che: 1) la configurazione come atti dovuti dei provvedimenti contingibili ed urgenti costituiva implicita ma evidente premessa per contestazione del reato di cui all'art. 328 c.p., non ipotizzabile quando vi sia attività discrezionale, anche solo tecnica; 2) è singolare qualificare come dovuti dei provvedimenti di cui non è chiaro il preciso contenuto e che presuppongono intese, coordinamenti, predisposizione di mezzi finanziari ecc.; 3) i provvedimenti impugnati ("ordini" o "inviti") non sono facilmente inquadrabili nella tipologia dei provvedimenti pretorili (ma sono tuttavia idonei a consentire la proposizione di un conflitto di attribuzione, attesa l'amplissima elencazione di cui alla sent. 40/77).

Ciò premesso, la Regione rilevava: a) che al potere giudiziario non spettano funzioni né di amministrazione attiva, né di controllo sostitutivo (surrogatorie o suppletive) né di assunzione di informazioni sui procedimenti amministrativi da iniziare; b) che l'esclusione di siffatti interventi partecipativi o di stimolo o di codeterminazione è deducibile anche dal fatto che la Costituzione (art. 113, ult. comma) prevede solo interventi giurisdizionali di annullamento, riservando alla legge la determinazione dei relativi casi: c) che al di fuori di tali casi, vi è corrispondenza biunivoca tra l'autonomia ed indipendenza assicurate all'ordine giudiziario (artt. 101, 102, primo comma, 104 Cost.) e la sua non interferenza nelle funzioni amministrative. Perciò - assumeva la Regione - anche la semplice imposizione di comunicazioni relative ad ipotizzati procedimenti amministrativi si traduce in un'invasione delle competenze costituzionali (legislative o amministrative) regionali.

La Regione ricordava poi - giusta quanto già rilevato in precedenti ricorsi (cfr. supra punto 3) - che, a norma dell'art. 21 St. Reg. Tosc., le funzioni che le leggi dello Stato attribuiscono genericamente alle regioni e per le quali lo Statuto già non provveda ad individuare l'organo regionale competente (c.d. funzioni residuali), spettano al Consiglio fino a che a tale individuazione non provveda la legge regionale. I provvedimenti impugnati, perciò, in quanto pretendono che debbano essere adottati dalla giunta (o dal suo Presidente) gli atti di cui agli artt. 26, l. 319/76 e 17, l. 650/79, o che debbano essere svolte dalla Giunta le funzioni di coordinamento di cui all'art. 6, primo comma, l.r. 69/83, si traducono nell'imposizione di comportamenti che secondo l'ordine delle competenze non sarebbero legittimi - perché concernenti attribuzioni spettanti al consiglio - ed invadono quindi l'autonomia organizzatoria regionale (art. 21, lett. p in relazione al capo b) St. Tosc.).

La Regione ricorrente chiedeva perciò alla Corte di dichiarare che i provvedimenti impugnati, interferendo con ordini o inviti alla Giunta regionale nell'attività di indirizzo e coordinamento spettante alla Regione, costituiscono violazione degli artt. 101, 102, primo comma, 104, 113 Cost., dei principi fondamentali in tema di separazione della funzione giudiziaria da quella amministrativa nonché degli artt. 117 e 118 Cost. in relazione all'art. 21 lett. p) St. Reg. Toscana e delle norme che a tale statuizione hanno dato attuazione. Nel ricorso (15/84) avverso il provvedimento del Pretore di Pontedera veniva altresì denunziata - peraltro senza specifica motivazione - la violazione dell'art. 97 Cost..

9. - Il 1 agosto 1984 il Pretore di Empoli inviava a Biondi Ferdinando e Bartolini Gianfranco, rispettivamente quali Sindaco di Fucecchio e Presidente della Giunta regionale Toscana, una comunicazione giudiziaria per il reato "di cui agli artt. 81 cpv. 328 C.P. per avere,

con più azioni esecutive di un unico disegno criminoso, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze, omesso di adottare adeguati provvedimenti in materia di igiene e sanità pubblica relativamente alla individuazione e alla messa a disposizione di area idonea allo smaltimento e al deposito dei fanghi di risulta del Depuratore di Ponte a Cappiano. In Fucecchio, Ponte a Cappiano fino al 31 luglio 1984".

Con ricorso notificato il 27 settembre 1984 (reg. confl. n. 40/84) la Regione Toscana, in persona del suo Presidente pro tempore, proponeva conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo alla Corte di dichiarare che la predetta comunicazione giudiziaria "costituisce violazione degli artt. 117, 118 Cost. in relazione all'art. 21 lettere c), e), p) e 45 dello Statuto della Regione Toscana, nonché dell'art. 122, quarto comma Cost., in quanto determina una illegittima invasione della sfera costituzionalmente garantita all'autonomia regionale".

Nel ricorso la Regione osservava: a) che ai sensi dell'art. 2 d.l. 30 dicembre 1981, n. 801, come sostituito dalla l. 5 marzo 1982, n. 62 "l'individuazione e la messa a disposizione di aree idonee allo smaltimento dei liquami e dei fanghi residuati delle lavorazioni industriali spetta alle "Regioni, sentiti i Comuni" "; b) che dopo l'entrata in vigore della predetta legge n. 62/82 la Regione Toscana non ha attribuito al Presidente della giunta una competenza in ordine all'individuazione delle zone idonee allo smaltimento di liquami e fanghi residuati delle lavorazioni industriali o dei processi di depurazione ma - come già in precedenza disposto dall'art. 2 lett. a) l.r. 15 maggio 1980, n. 52 relativamente all'esercizio delle funzioni regionali in materia di inquinamento delle acque - ha previsto un piano rientrante nelle competenze del Consiglio regionale in base all'art. 21, lett. c), e) e p) dello Statuto: piano che nella specie, relativamente alla "zona del cuoio", era stato già approvato sotto forma di stralcio con deliberazione consiliare n. 197 del 19 maggio 1983.

Tanto precisato, la Regione ripeteva le argomentazioni già svolte in precedenti ricorsi (v., supra, punti 3 e 8) circa la spettanza al Consiglio regionale delle funzioni (c.d. residuali) che una legge statale attribuisce genericamente alla Regione: per dedurne che invade l'autonomia organizzatoria regionale (art. 21, lett. p) St.) un atto - come la comunicazione giudiziaria in questione - che pretenda di attribuire al Presidente della giunta la competenza a provvedere in tali materie o che presupponga che costui sia fornito di inesistenti poteri di direzione o accelerazione del procedimento di produzione di atti consiliari, legislativi o non.

10. - Con ricorso notificato il 28 novembre 1984 (reg. confl. 41/84), la Regione Toscana proponeva un conflitto di attribuzione anche in relazione alla comunicazione giudiziaria per il reato di cui all'art. 25, terzo comma, d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 emessa il 2 agosto 1984 dal Pretore di Pistoia nei confronti di Berti Pierluigi - legale rappresentante de La Martelli Industriale S.p.A. - Beneforti Giuliano e Federigi Lino - assessori regionali cui era collegialmente affidato il dipartimento Assetto del Territorio - Narese Filasto' Maria e Gomboli Marco - dipendenti della Regione.

Affermata l'idoneità della comunicazione giudiziaria a consentire la proposizione del conflitto (sent. n. 40/77), la Regione - in riferimento alla fattispecie in essa ipotizzata (realizzazione o gestione di discarica non autorizzata) - osservava che i compiti di autorizzazione conferiti dal d.P.R. 915/82 in ordine allo smaltimento dei rifiuti, all'installazione e gestione delle discariche e ad operazioni connesse sono in ogni caso attribuiti genericamente "alle regioni" (artt. 6, 10, 16 e 17); soggiungendo che anche l'art. 31, nel riferirsi alla "autorità competente" al rilascio delle autorizzazioni (definitive o provvisorie), non individua uno specifico organo regionale, e che d'altra parte essa Regione non aveva ancora emanato né le norme integrative e di attuazione per l'organizzazione dei servizi di smaltimento e le procedure di controllo e di autorizzazione previste dall'art. 6 lett. f), né alcun'altra norma attuativa del d.P.R. in tema di riparto delle competenze tra gli organi regionali.

Ciò premesso la Regione richiamava ancora una volta la disposizione di cui all'art. 21, lett. p) Statuto per affermare - con le argomentazioni già sopra riferite - la spettanza al Consiglio delle funzioni residuali non specificamente attribuite ad altri organi regionali e, conseguentemente, negare la competenza "degli assessori e funzionari regionali" presupposta nel provvedimento impugnato. La ricorrente invocava inoltre - come motivo di annullamento di questo, ma senza peraltro addurre profili specifici - la guarentigia dell'irresponsabilità posta dall'art. 122, quarto comma, Cost., in favore di coloro che hanno adottato le deliberazioni consiliari, anche se in forma amministrativa (sent. 81/75).

11. - Il Presidente del Consiglio dei ministri non si è costituito in alcuno dei giudizi instaurati con i predetti ricorsi.

12. - Nell'imminenza dell'udienza la Regione Toscana produceva, in merito a tutti i suesposti conflitti, una memoria nella quale venivano unitariamente riprodotte - talvolta con qualche ampliamento - le argomentazioni e deduzioni già contenute nei singoli ricorsi. Queste venivano inoltre corredate da una copiosa documentazione sull'attività legislativa ed amministrativa da essa svolta nelle materie oggetto dei provvedimenti impugnati. Quanto alle deduzioni comuni a più ricorsi, la ricorrente insisteva sull'importanza della "norma di chiusura" di cui all'art. 21 lett. p) St., strettamente collegata alla forma di governo adottata ed attributiva al Consiglio di tutte le competenze non spettanti per statuto ad altri organi, se e fino a quando non espressamente attribuita a questi ed in particolare alla giunta (che secondo lo Statuto toscano avrebbe anche in materia amministrativa, solo competenze "residue"). La Regione faceva altresì presente: 1) che tanto le leggi statali - che conferiscono le competenze genericamente "alle regioni" - quanto quelle regionali in materia di tutela ambientale prevedono competenze consiliari non solo in materia legislativa e regolamentare, ma anche per i provvedimenti pianificatori e coordinatori; 2) che tali leggi non prevedono mai competenze giuntali (ad eccezione delle ordinanze d'urgenza: art. 6, l.r. 69/83) e comunque mai attribuiscono competenze proprie agli assessori o al Presidente della Giunta: il quale peraltro non ne è costituzionalmente titolare, essendo quella della tutela dell'ambiente una materia trasferita e non delegata. Ad avviso della Regione, perciò, i provvedimenti impugnati sottendono una forma di governo - di tipo "iperpresidenzialistico" - diversa da quella statutaria, e presuppongono nel soggetto (Presidente della Giunta o assessore) individuato come responsabile dei poteri-doveri per i quali egli o è immune, in quanto trattasi di comportamenti attinenti al procedimento legislativo, o non è legittimato, in quanto delle competenze non assegnate gli è vietato l'esercizio. Inoltre, l'imputare a taluni membri comportamenti che non possono essere se non collegiali costituisce, secondo la ricorrente, un'invasione di competenza che - data la minaccia esplicita (per i provvedimenti tipici) o implicita (per gli inviti o diffide a provvedere) di sanzioni penali - può di fatto dar luogo a comportamenti che alterano le competenze statutarie od a conflitti e tensioni tra gli organi istituzionalmente competenti e quelli che tali sono considerati dal magistrato.

13. - Analizzando, poi, le competenze regionali e l'attività svolta nella materia dell'inquinamento delle acque, la Regione ricorrente faceva presente: a) che con la l.r. 15 maggio 1980, n. 52 le competenze ad autorizzare gli scarichi degli insediamenti produttivi - con adeguamento dei medesimi alla tabella C l. 319/76 - erano state delegate alla Provincia (se recapitanti in acque superficiali) ed ai comuni (negli altri casi); b) che in tale legge era puntualmente prevista la revoca della delega in caso di mancato rilascio delle autorizzazioni nel termine previsto; c) che il ritardo nell'approvazione di detta legge - contestato dal Pretore di Firenze - non era imputabile alla Giunta, che aveva provveduto in tempi rapidissimi a formulare la relativa proposta di legge ed a predisporne l'attuazione; d) che con le l.r. nn. 57/80, 70/83 e 31/82 aveva provveduto ad interventi finanziari onde favorire il pronto allestimento o adeguamento degli impianti; e) che il 20 settembre 1977 il Consiglio regionale aveva provveduto ad approvare - quanto agli scarichi da insediamenti civili - sia un regolamento per la disciplina di quelli non recapitanti in pubbliche fognature (peraltro annullato dal TAR nel 1983), sia una risoluzione (attualmente vigente) sui criteri di

accettabilità degli scarichi in fogna; f) che il piano regionale di risanamento era stato approvato il 15 aprile 1980, e che la disciplina prevista dalla l. 650/79 non aveva potuto esservi compresa sia per ritardi nell'emanazione delle necessarie direttive da parte del Comitato interministeriale sia perché fu modificata - quando la normativa regionale di attuazione era già in avanzata fase di elaborazione - con la l. 62/82; g) che piani-stralcio per lo smaltimento di liquami e fanghi nella "zona conciaria" - la più preoccupante del bacino dell'Arno - e nella "zona del Marmo" (di cui ai provvedimenti dei magistrati di Massa ed Empoli) erano stati approvati con delibere consiliari 197/83 e 615/83 - quest'ultima peraltro non operativa per un intervento del Commissario di Governo -; h) che le regolazioni non ricomprese in detti piani-stralcio erano state ricondotte ad un piano di organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti in fase di avanzata elaborazione ai sensi dell'art. 6 d.P.R. 915/82, piano ricomprendente anche le previsioni della l. 62/82; i) che le norme sullo smaltimento di rifiuti solidi e fangosi erano state di recente approvate - dopo un rinvio del Governo - con una legge tuttora non pubblicata.

14. - In riferimento ai singoli provvedimenti impugnati, la Regione si diffondeva soprattutto nella contestazione della legittimità di quelli emanati dai Pretori di Pisa, Cascina, S. Miniato e Pontedera. Essi venivano espressamente definiti abnormi, sia perché contenenti ordini o diffide a provvedere - cioè imposizioni di un fare prodromiche alla configurazione del reato di cui all'art. 328 c.p. - rivolte ad un organo sprovvisto dei relativi poteri, sia perché comportanti la pretesa di svolgere una funzione di partecipazione o di impulso all'attività amministrativa, ovvero di esercitare - rispetto all'attività normativa regionale di cui all'art. 17, primo comma, l. 650/79 - una funzione di indirizzo che è viceversa riservata al Governo ex artt. 3, l. 382/75 e 4 d.P.R. 616/77. Quanto ai provvedimenti di cui agli artt. 26, quinto comma, l. 319/76 e 3 l.r. 69/83, la Regione, pur ammettendo di essere tenuta ad osservare gli indirizzi e le direttive di legge e quelle generali del Governo, osservava che la stessa legge conferiva in proposito ai suoi organi un'ampia discrezionalità, trattandosi di provvedimenti - puntuali e di natura eccezionale - riconducibili nella categoria delle ordinanze libere, e pertanto non configurabili in alcun modo come atti dovuti. Quanto ai compiti di indirizzo e coordinamento di cui all'art. 6 l.r. 69/83, la Regione ribadiva che essi non erano attribuiti al Presidente della Giunta, e che costui - mero primus inter pares - non era titolare di simili funzioni neanche in via generale.

In ordine agli altri provvedimenti impugnati, la Regione si limitava a ripetere le deduzioni già svolte nei ricorsi.

Considerato in diritto:

1. - Con i nove ricorsi di cui in narrativa, la Regione Toscana ha sollevato, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, altrettanti conflitti di attribuzione, chiedendo l'annullamento di undici provvedimenti (quattro mandati ed un ordine di comparizione, due comunicazioni giudiziarie e quattro "inviti" rivolti al Presidente della Giunta regionale Toscana) emessi dai Pretori di Firenze, Pisa, Cascina, Pontedera, S. Miniato, Empoli, Pistoia, nonché dal sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Massa, tra il febbraio 1983 e l'agosto 1984, nel corso di procedimenti penali attinenti alla tutela ambientale ed in particolare all'inquinamento delle acque.

Assume la Regione Toscana che tali provvedimenti siano o esorbitanti dall'ambito di legittimo esercizio dei poteri giurisdizionali o lesivi della propria autonomia organizzativa ovvero confliggenti con la guarentigia dell'irresponsabilità dei consiglieri regionali, di cui all'art. 122, quarto comma, Cost..

Tutti i ricorsi prospettano profili, almeno in parte, comuni ed è, quindi, opportuno che vengano riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - Preliminarmente, deve essere dichiarata l'irricevibilità dello scritto, definibile come memoria, inviato in data 24 ottobre 1983 dal sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Massa e pervenuto alla cancelleria della Corte il 7 novembre dello stesso anno.

Invero, quel magistrato non è parte nel conflitto (n. 27/1983 R.C.) cui fa riferimento la memoria che, quand'anche, impropriamente, fosse qualificabile come atto di intervento, sarebbe pur sempre inammissibile in un conflitto fra enti, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (cfr. sentt. nn. 206 del 1975 e 75 del 1977). Da tali precedenti la Corte non ritiene di potersi discostare, pur non ignorando l'esigenza di autonoma rappresentanza e difesa dell'ordine giudiziario anche nei conflitti tra Stato e Regioni nei quali siano in discussione provvedimenti giudiziari, sottesa all'iniziativa del sostituto procuratore della Repubblica di Massa.

3. - Tanto ritenuto, è opportuno prendere in esame, anzitutto, il gruppo di ricorsi (R.C. nn. 3, 5, 15 e 18 del 1984) aventi ad oggetto i provvedimenti del Pretore di Pisa in data 8 febbraio 1984, del Pretore di Cascina, in data 25 febbraio 1984, del Pretore di Pontedera in data 7 marzo 1984 e del Pretore di S. Miniato in data 28 marzo 1984.

Come rileva la difesa della Regione ricorrente, i provvedimenti in esame, emessi da magistrati titolari di mandamenti tra loro contermini, sono strettamente collegati e costituiscono momenti di un intervento giudiziario sostanzialmente univoco nei confronti della Regione Toscana. Con essi i quattro Pretori, assumendo come "dovuti" da parte del Presidente della Giunta regionale, ritenuto competente in materia, taluni interventi urgenti in relazione allo stato di grave inquinamento del fiume Arno (quale risultante da apposite indagini dei locali servizi multizonali di prevenzione) gli hanno rivolto "inviti" a comunicare entro termini brevi i provvedimenti adottati o adottandi, ovvero ad esercitare, tout court, i poteri previsti dalla legislazione sull'inquinamento relativi, tra l'altro: a) all'adozione di interventi restrittivi o integrativi (artt. 26, legge n. 319 del 1976 e 17 legge n. 650 del 1979) o di ordinanze contingibili ed urgenti (artt. 32 legge n. 833 del 1978 e 3 legge regionale n. 69 del 1983) a tutela della salute pubblica; b) all'esercizio dei compiti di indirizzo, organizzazione e coordinamento dell'attività degli enti locali (art. 6 l.r. n. 69/1983).

La Regione Toscana contesta in radice la spettanza ad organi giudiziari del potere di adottare provvedimenti del genere e di porre in essere, in questo modo, una interferenza nelle attività amministrative (e, si può aggiungere nell'esercizio di funzioni normative o di indirizzo) di spettanza regionale, mediante interventi di stimolo, partecipazione e codeterminazione dei relativi procedimenti.

Inoltre, la Regione denunzia la violazione della propria autonomia organizzativa che si vuole realizzata con l'attribuire al Presidente della Giunta regionale la competenza ad adottare provvedimenti riservati, invece, al Consiglio regionale.

I ricorsi qui esaminati, meritano accoglimento.

4. - Preliminare ed assorbente è il motivo di ricorso con il quale viene negato in radice il potere di organi giudiziari di emettere provvedimenti quali quelli impugnati. Si tratta, all'evidenza, di provvedimenti atipici o anomali, che pur se emessi, come risulta dai richiami testuali in essi contenuti, nel corso di procedimenti penali, fuoriescono da quello schema processuale, caratterizzato da una progressione logica di atti finalizzata al raggiungimento della decisione giudiziaria. Al contrario, come è fatto palese con assoluta chiarezza nel contesto dei provvedimenti de quibus, gli inviti, le diffide, in buona sostanza gli ordini rivolti dai Pretori al Presidente della Giunta regionale, da un lato vogliono imporre un facere determinato coincidente con l'ottemperanza all'invito o all'ordine e dall'altro intendono prefigurare l'illiceità penale delle eventuali condotte elusive degli inviti o degli ordini medesimi.

Sufficiente, per la soluzione dei conflitti in esame, è il rilievo che non spetta ad organi giudiziari alcun potere di intervento nell'esercizio delle funzioni costituzionalmente riservate alla Regione.

È indubbio che, nel sistema costituzionale, funzione amministrativa e funzione giurisdizionale sono concepite e devono svolgersi in posizione di reciproca separazione (artt. 97, primo e secondo comma, 102, primo comma, 104, primo comma, 113, ultimo comma). In particolare, - ha osservato la Corte nella sentenza n. 150 del 1981 - l'art. 113, ultimo comma, Cost. "rinviando alla legge la determinazione degli organi giudiziari abilitati ad annullare gli atti della pubblica amministrazione" "con ciò stesso" "esclude che spetti alle autorità giudiziarie ordinarie di annullare gli atti amministrativi in mancanza di una previsione di legge; ed a più forte ragione comporta che tali autorità non possano contrapporsi o sovrapporsi alle autorità amministrative, arrogandosi poteri che per legge vadano esercitati dall'esecutivo, in forme e con procedimenti prefissati". Alla stregua di tali principi, deve (parimenti) negarsi che spetti ad organi giudiziari - come in sostanza i Pretori hanno preteso di fare - dettare le linee dell'indirizzo amministrativo regionale nella materia de qua (inquinamento delle acque del fiume Arno), in ciò sostituendosi agli organi regionali competenti nella determinazione sia degli strumenti di intervento che dei tempi e modi di attuazione di tale indirizzo ed addirittura prescrivendo gli atti specifici che si ritiene debbano essere adottati.

Determinazioni di tal genere esulano certamente dall'ambito di legittimo esercizio dei poteri giurisdizionali, atteso che l'ordinamento non attribuisce ad organi giudiziari poteri di stimolo dell'azione amministrativa o di partecipazione o codeterminazione dell'indirizzo amministrativo; ed esse sono suscettibili di invalidazione, oltre che con gli appositi strumenti processuali, anche con quello del conflitto di attribuzione. La carenza di potere giurisdizionale si traduce infatti, qui, in un'alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze, posto che la pretesa di esercitare poteri siffatti comporta l'invasione della sfera di autonomia costituzionalmente riservata alla regione Toscana, alla quale esclusivamente spetta l'esercizio delle funzioni che i magistrati hanno inteso condizionare.

Tanto basta all'accoglimento dei ricorsi proposti dalla Regione; senza che occorra valutare l'ulteriore motivo di censura con il quale viene denunziata la possibile concreta turbativa dell'autonomo svolgimento dell'attività amministrativa dei competenti organi regionali, insita nella prefigurazione come penalmente sanzionate di condotte di costoro elusive degli "inviti" od ordini contenuti nei provvedimenti impugnati.

5. - Un secondo gruppo di conflitti (n. 8 e n. 27 R.C. del 1983) concerne:

I) il mandato di comparizione notificato il 7 febbraio 1983 nella parte in cui (capo a) della rubrica) il Pretore di Firenze ha contestato al Presidente e ad un assessore della Giunta regionale Toscana il fatto di aver indebitamente omesso "di far approvare tempestivamente dal Consiglio regionale la legge che delegava ai Comuni ed alle Province la funzione di rilasciare le autorizzazioni previste dall'art. 2 della legge 24 dicembre 1979, n. 650, in quanto detta legge fu approvata solo il 15 maggio 1980";

II) l'ordine di comparizione n. 170/1982, notificato il 21 luglio 1983 nella parte in cui il sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Massa ha contestato al Presidente - all'epoca - della Giunta regionale il fatto di aver "omesso di predisporre i necessari fondi di investimento, piani e programmi di realizzazione atti ad evitare o a prevenire il degrado idrogeologico" della zona del comprensorio di bonifica dell'ex lago Porta.

In entrambi i casi qui considerati le condotte incriminate attengono al ritardato od omesso esercizio, che si presuppone dovuto di funzioni legislative spettanti alla Regione. Tanto risulta con chiarezza per quanto concerne non soltanto il mandato di comparizione emesso dal Pretore di Firenze, che riguarda specificatamente la "intempestiva" approvazione di una legge

regionale, ma anche l'ordine di comparizione del sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Massa, posto che "predisporre ... fondi (di investimento)" altro non significa che approvare la (relativa) legge di spesa e/o di bilancio la cui esistenza è il logico presupposto per la predisposizione dei piani e programmi delle opere di bonifica.

Questa Corte ha già precisato, in via generale, (sent. n. 69 del 1985) che le funzioni legislative e di indirizzo politico, nonché quelle di controllo e di autoorganizzazione, connotano il livello costituzionale dell'autonomia garantita alle regioni e che l'esercizio di esse, riservato al consiglio regionale, non può essere sindacato da organi giudiziari al fine di accertare l'eventuale responsabilità dei soggetti deputati ad adempierle.

In riferimento ai casi di specie, il principio ora enunciato conduce ad escludere che rispetto a materia di spettanza regionale - quale quella delle opere di bonifica - il giudice penale possa sindacare l'omesso o "intempestivo" esercizio della funzione legislativa dato che essa costituisce estrinsecazione delle scelte politiche - e perciò libere - della regione, con le quali si determina, nella materia medesima, l'indirizzo politico regionale.

Né in diverso avviso - rispetto al caso di cui al provvedimento del Pretore di Firenze - può indurre il fatto che l'emananda legge regionale fosse vincolata, nei tempi e nei contenuti, dalla legge statale. Il vincolo posto da questa all'esercizio della funzione legislativa regionale può invero dar luogo, in caso di inosservanza, a responsabilità politica; ed è appunto in riferimento a questa sfera di responsabilità che - oltre ed al di là della sanzione squisitamente politica consistente nella soggezione al giudizio del corpo elettorale - la Costituzione prevede, all'art. 126, che in caso di (atti contrari alla Costituzione o) gravi violazioni di legge compiute dal Consiglio regionale possa farsi luogo alla sanzione consistente nello scioglimento del Consiglio medesimo.

Tale essendo l'ordine delle responsabilità che connota le attività legislativa e di indirizzo politico, ben si comprende come, in questa sfera, non possa trovare ingresso il sindacato di organi, come quelli giurisdizionali, cui sono deputate valutazioni di ordine giuridico, e non anche valutazioni politiche; e che, perciò, la "intempestiva" o mancata approvazione di leggi regionali - la si addebiti a consiglieri regionali ovvero al Presidente o ad un membro della Giunta regionale eletti, questi ultimi, tra i componenti del Consiglio regionale e tutti partecipanti, ad uguale titolo, all'esercizio della funzione legislativa - non sia suscettibile di dar luogo a responsabilità, sia essa penale, ovvero civile o amministrativa. Tali attività sono, invero, coperte dall'eccezionale guarentigia di cui all'art. 122, quarto comma, Cost.: la quale non intende certo assicurare una posizione di privilegio per i consiglieri regionali, ma preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale.

6. - Alla diversa conclusione - di inammissibilità - deve pervenirsi per quanto concerne i ricorsi di cui ai nn. 8 e 27 del R.C. del 1983, limitatamente a quelle parti dei provvedimenti giudiziari impugnati dei quali non viene pronunziato l'annullamento - come sopra specificato sub 5 - nonché i ricorsi di cui ai nn. 19/1983, 40 e 41/1984 del R.C..

Specificatamente, vengono ora in discussione:

- il mandato di comparizione del Pretore di Firenze, notificato il 7 febbraio 1983, limitatamente ai capi b) e c) della rubrica;

- l'ordine di comparizione n. 170/82 del sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Massa, notificato il 21 luglio 1983, nelle parti in cui viene contestata al Presidente della Giunta regionale Toscana l'omissione di atti amministrativi (specificati in narrativa) ritenuti di sua competenza, quale "dirigente responsabile della Regione" stessa;

- i tre mandati di comparizione del Pretore di Firenze (affogliazioni nn. 30849/82; 18603/81; 17211/82) notificati, tutti, il 19 maggio 1983 (R.C. n. 19/83);

- le comunicazioni giudiziarie 1 agosto 1984 del Pretore di Empoli e 2 agosto 1984 del Pretore di Pistoia (R.C. nn. 40 e 41 del 1984).

Con tali provvedimenti, si è mossa contestazione al Presidente della Regione Toscana, e/o ad assessori, ovvero si è dato avviso agli stessi della pendenza di procedimenti penali per il mancato compimento di atti amministrativi o, comunque, per il mancato esercizio di determinate competenze nei termini fissati da leggi statali (individuazione delle aree di smaltimento e deposito dei fanghi, definizione della disciplina degli scarichi, sostituzione della regione ai comuni inadempienti nell'esercizio di competenze loro delegate, adozione di interventi restrittivi o integrativi a tutela della salute pubblica) ovvero, ancora, per concorso nel reato di realizzazione e gestione di discarica non autorizzata (art. 25, terzo comma, d.P.R. 915/1982).

Con i ricorsi ora in discussione, la Regione non ha lamentato la violazione della guarentigia di cui all'art. 122, quarto comma, Cost.; o laddove lo ha fatto - (ricorso 40/84) - ha del tutto omesso di fornire in proposito specifica motivazione; sicché tale censura non può essere presa in considerazione.

La Regione Toscana, peraltro, basa fondamentalmente i ricorsi in esame sull'assunto che, secondo l'ordine istituzionale delle competenze gli adempimenti di cui è cenno nei provvedimenti impugnati spetterebbero al Consiglio - in quanto titolare delle competenze residuali non devolute con legge regionale ad altri organi (art. 21 lett. p) St.) - e che al Presidente (mero Primus inter pares) o agli assessori non competerebbe neanche di dare impulso alla loro adozione.

Con tale prospettazione, quindi, la Regione, non contesta la spettanza ad organi giudiziari del potere di procedere all'accertamento di eventuali responsabilità penali di singoli membri di organi regionali in relazione all'esercizio - o al mancato esercizio - di determinate funzioni amministrative di sicura competenza regionale, ma semplicemente denuncia gli errori nei quali sarebbero incorsi i giudici nella identificazione dei soggetti cui spetta l'esercizio delle specifiche funzioni amministrative di volta in volta considerate; errori da verificarsi in riferimento al riparto delle funzioni amministrative regionali tra gli organi regionali quale operato dallo statuto e da leggi regionali.

La Regione, in definitiva, chiede alla Corte di correggere gli errori nei quali assume siano incorsi i giudici nei provvedimenti impugnati, così attribuendo alla Corte medesima un ruolo di giudice dell'impugnazione che, all'evidenza, non le compete.

Invero, il conflitto di attribuzione tra enti previsto dall'art. 39 l. n. 87 del 1953 può avere ad oggetto solo gli atti invasivi della sfera di competenza costituzionalmente attribuita all'Ente, e non anche vicende in cui non si controverte né della spettanza del potere (nella specie, giurisdizionale) a chi l'atto ha posto in essere, né della spettanza o non spettanza all'ente ricorrente in quanto tale (nella specie, la Regione) di determinate attribuzioni, bensì solo della spettanza di queste all'uno od all'altro degli organi dell'ente medesimo: questioni, queste ultime, la cui risoluzione spetta ad altri giudici.

La riprova di ciò sta nel fatto che non è dato comprendere come provvedimenti giudiziari - per di più provenienti da organi inquirenti, e quindi soggetti al vaglio degli organi giudicanti - possano essere ritenuti idonei ad alterare le competenze statutarie, a turbarne l'ordinato assetto e addirittura a determinare - secondo quanto pretende la difesa della ricorrente - una modificazione della forma di governo regionale. Poiché la produzione di effetti giuridici di tale natura è evidentemente da escludersi, i provvedimenti impugnati non sono suscettibili di dar

luogo alla lesione lamentata dalla Regione ricorrente.

Deve, perciò, trovare conferma l'orientamento che questa medesima Corte ha espresso a partire dalla sentenza n. 289 del 1974 ed ha poi costantemente ribadito con le sentenze nn. 30 e 31 del 1980 e con le ordinanze nn. 77 e 98 del 1981.

Con tale orientamento si sono ritenuti "idonei a dar luogo a conflitti di attribuzioni tra Stato e Regioni" "anche atti giurisdizionali o comunque strumentalmente inerenti all'esplicazione di funzioni giurisdizionali" "quante volte si assuma che ridondino in una invasione o menomazione della sfera di competenza costituzionalmente garantita alla Regione ricorrente"; ma si è nel contempo, esclusa l'ammissibilità dei ricorsi quando con essi si pretenda di "censurare il modo come la giurisdizione si è concretamente esplicata, denunciando errori in iudicando nei quali il giudice" (nella fattispecie allora esaminata, "amministrativo") "sarebbe incorso" (sentenza n. 289/1974).

La conclusione cui la Corte perviene non implica, ovviamente, giudizio di sorta sulla pertinenza e fondatezza, da valutare nelle sedi proprie, delle argomentazioni difensive della Regione Toscana, ma ne esclude soltanto la rilevanza ai fini della decisione dei ricorsi, posto che esse non conducono a ravvisare alcuna violazione della sfera di competenza regionale costituzionalmente garantita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i nove ricorsi indicati in epigrafe;

I. - dichiara irricevibile la memoria del Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Massa pervenuta in cancelleria il 7 novembre 1983, pertinente al conflitto n. 27 del 1983;

II. - dichiara che non spetta ad organi giudiziari di emanare atti contenenti l'"invito" al Presidente della Giunta regionale ad adottare provvedimenti di competenza regionale in materia di inquinamento delle acque ed a comunicare in tempi brevi le determinazioni al riguardo e, di conseguenza, in accoglimento dei ricorsi della Regione Toscana notificati, rispettivamente, in data 24 marzo 1984 (r.c. 3/84), 10 aprile 1984 (r.c. 5/84), 7 maggio 1984 (r.c. 15/84) e 10 maggio 1984 (r.c. 18/84) annulla i provvedimenti emessi:

- dal Pretore di Pisa l'8 febbraio 1984;

- dal Pretore di Cascina il 25 febbraio 1984;

- dal Pretore di S. Miniato il 7 marzo 1984;

- dal Pretore di Pontedera l'8 marzo 1984:

III. - a) dichiara che non spetta ad organi giudiziari di procedere all'accertamento dell'eventuale responsabilità penale del Presidente o di un assessore della Giunta regionale per la ritardata approvazione della legge di delega a Comuni e Province della funzione di rilascio delle autorizzazioni di cui all'art. 2 della legge 24 dicembre 1979, n. 650 e, di conseguenza, in parziale accoglimento del ricorso proposto dalla Regione Toscana con atto notificato il 20

settembre 1983, annulla limitatamente al capo a), il mandato di comparizione emesso il 25 gennaio 1983 dal Pretore di Firenze (r.c. 8/83);

b) dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Toscana con il ricorso medesimo per la parte concernente i capi b) e c) del predetto mandato di comparizione;

IV. - a) dichiara che non spetta ad organi giudiziari di procedere all'accertamento dell'eventuale responsabilità penale del Presidente della Giunta regionale per l'omessa predisposizione di fondi di investimento necessari al finanziamento di opere di bonifica ed all'attuazione dei piani e programmi all'uopo necessari e, di conseguenza annulla, per questa parte, l'ordine di comparizione emesso il 21 luglio 1983 dal Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Massa, in parziale accoglimento del ricorso proposto dalla Regione Toscana con atto notificato il 20 settembre 1983 (r.c. 27/1983);

b) dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Toscana con il ricorso medesimo per la restante parte del predetto ordine di comparizione;

V. - dichiara inammissibili i conflitti di attribuzione sollevati dalla Regione Toscana nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri con i ricorsi notificati in data 3 giugno 1983 (r.c. 19/83), 27 settembre 1984 (r.c. 40/84) e 28 novembre 1984 (r.c. 41 /84).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 1985

F.to: LEOPOLDO ELIA - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO - ALDO CORASANITI - GIUSEPPE BORZELLINO - FRANCESCO GRECO

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.