CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **99/1991** (ECLI:IT:COST:1991:99)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **GALLO** - Redattore: - Relatore: **CORASANITI**
Udienza Pubblica del **12/02/1991**; Decisione del **25/02/1991**
Deposito del **02/03/1991**; Pubblicazione in G. U. **06/03/1991**
Norme impugnate:
Massime: **17003 17004**
Atti decisi:

N. 99

SENTENZA 25 FEBBRAIO-2 MARZO 1991

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Lombardia notificato il 16 ottobre 1990, depositato in Cancelleria il 25 successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito:

a) del decreto del Pretore di Cantù n. 33234 dell'11 agosto 1990 recante il divieto di procedere alla costruzione della discarica per rifiuti solidi urbani autorizzata dalla Giunta regionale con delibera n. 54490 del 18 maggio 1990;

b) dell'ordinanza del Vice Pretore di Cantù del 31 agosto 1990 confermativa della precedente, ed iscritto al n. 34 del registro conflitti 1990.

Udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 1991 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

Udito l'avv. Gustavo Romanelli per la Regione Lombardia;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 16 ottobre 1990, la Regione Lombardia ha proposto conflitto di attribuzione, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, avverso il provvedimento d'urgenza ex art. 700 c.p.c. emesso dal Pretore di Cantù con decreto 11 agosto 1990, confermato con ordinanza 31 agosto 1990, con il quale si vieta alla Gesam S.p.a. di dare inizio ai lavori per la costruzione di una discarica di rifiuti solidi urbani, approvata ed autorizzata dalla Giunta regionale con deliberazione 3 agosto 1990, fino alla pronuncia del T.a.r. sull'istanza di sospensiva.

Premette la ricorrente che, con deliberazione 18 maggio 1990, la Giunta regionale della Lombardia aveva approvato il progetto per la costruzione di una discarica per rifiuti solidi urbani presentato dalla società Gesam s.p.a., da realizzarsi in Comune di Carimate.

Successivamente, con deliberazione 3 agosto 1990, la Giunta regionale aveva definitivamente approvato il progetto, unitamente allo schema di convenzione da stipulare con la società interessata per l'esecuzione dei lavori di costruzione.

Avverso i provvedimenti deliberativi il Comune di Carimate aveva proposto separati ricorsi al T.a.r. Lombardia, chiedendo la sospensione cautelare degli atti impugnati. In relazione alla deliberazione del 18 maggio 1990 l'istanza di sospensione veniva respinta.

Nelle more della decisione del secondo ricorso, il Comune di Carimate proponeva ricorso ex art. 700 al Pretore di Cantù, con il quale si chiedeva di inibire alla Gesam l'inizio dei lavori con la finalità "di evitare, in attesa della decisione del T.a.r., che l'immediato inizio dei lavori possa determinare una situazione di pericolo per la popolazione".

Il Pretore di Cantù, con decreto 11 agosto 1990, accoglieva il ricorso.

Una volta appresa l'emanazione di tale provvedimento, la Regione Lombardia interveniva nel procedimento d'urgenza pendente avanti al Pretore di Cantù, chiedendo la revoca dell'ordinanza stessa.

Con ordinanza 31.8.1990, il Pretore respingeva le richieste regionali e confermava il provvedimento inibitorio sino al 5 settembre 1990, data della discussione avanti al T.a.r. Lombardia dell'istanza cautelare formulata nel secondo ricorso proposto dal comune.

Anche tale istanza veniva respinta dal giudice amministrativo adito.

Osserva la ricorrente che con i provvedimenti impugnati il Pretore di Cantù ha vietato l'esecuzione di un atto amministrativo pienamente legittimo ed ha impedito l'attuazione del progetto approvato dalla giunta regionale, in tal modo esorbitando dalle le proprie attribuzioni giurisdizionali e ingerendosi indebitamente nella sfera di competenza costituzionalmente riservata alla autorità amministrativa.

In particolare, la regione denuncia violazione degli artt. 97, primo e secondo comma, 102, primo comma, 104, primo comma, e 113, ultimo comma, della Costituzione. Il Pretore avrebbe infatti impedito l'esecuzione di un atto dell'amministrazione, in sé immediatamente efficace e vincolante, ingerendosi nella scelta delle modalità e dei tempi di intervento operata dalla

amministrazione.Ma tale provvedimento sembra in contrasto con le disposizioni costituzionali che disciplinano la ripartizione delle competenze fra funzione amministrativa e giurisdizionale. Esso si concreta, infatti, in un'indebita sovrapposizione della valutazione di un organo giudiziario a quella già operata dall'Amministrazione nell'esercizio di proprie potestà discrezionali, risultando invasivo della sfera di attribuzioni costituzionalmente riservata alla P.A.

Nel sistema costituzionale vigente - sostiene la ricorrente - la funzione amministrativa e quella giurisdizionale sono invero concepite e devono svolgersi in posizione di reciproca separazione, come emerge con chiarezza dall'art. 97, commi primo e secondo, della Costituzione, là dove si evidenzia la rilevanza delle attribuzioni riservate alla P.A., e dagli artt. 102, comma primo, e 104, comma primo, della Costituzione, che sottolineano l'autonomia della funzione giurisdizionale rispetto agli ambiti riservati all'esecutivo. Correlata a tale separazione fra gli ambiti di operatività della P.A. e del potere giurisdizionale è, del resto, la previsione di cui all'art. 113, ultimo comma, della Costituzione.

2. - Non vi è stata costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato in diritto

1. - Il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Lombardia nei confronti dello Stato ora all'esame concerne il provvedimento con il quale il Pretore di Cantù, nella forma di decreto successivamente confermato con ordinanza, ha, in riferimento all'art. 700 c.p.c., su istanza del Comune di Carimate, inibito alla S.p.a. GESAM l'inizio dei lavori di costruzione di una discarica di rifiuti nel territorio del detto Comune, lavori da eseguire in attuazione di due deliberazioni della Giunta regionale - di approvazione del progetto dell'opera e dello schema di convenzione con la GESAM per la realizzazione di essa - fino alla pronuncia del Tribunale amministrativo regionale sull'istanza di sospensiva avanzata dal detto Comune contro le deliberazioni stesse.

Con il provvedimento impugnato il Pretore, premesso che la costruzione dell'opera presentava pericolo di inquinamento di una falda idrica, ha ritenuto di avere giurisdizione in ordine alla chiesta misura cautelare sia in relazione alla configurabilità della situazione giuridica fatta valere quale diritto soggettivo (diritto alla salute) - e quindi in relazione alla propria giurisdizione anche sul merito - sia, in ogni caso, in relazione alla configurabilità di un autonomo diritto della parte alla tutela cautelare interinale.

Secondo la Regione ricorrente il Pretore avrebbe provveduto in contrasto con le disposizioni che disciplinano la ripartizione delle competenze tra funzione giurisdizionale e funzione amministrativa e sanciscono la reciproca separazione fra tali funzioni - artt. 97, primo e secondo comma, 102, primo comma, 104, primo comma, e 113, ultimo comma, della Costituzione - per avere sospeso un atto amministrativo al di fuori di una specifica previsione che ne attribuisse il potere al giudice ordinario, e così sovrapposto indebitamente la valutazione di un organo giudiziario a quella già operata dalla Pubblica Amministrazione.

2. - La giurisprudenza di questa Corte (sentenze nn. 66 del 1964, 81 del 1975, 75 del 1977) ha da tempo ammesso il conflitto di attribuzione fra Regione e Stato (ai sensi degli artt. 134 della Costituzione e 39, primo comma, seconda parte, della l. 11 marzo 1953, n. 87, in relazione all'art. 134 della Costituzione) per la tutela dell'autonomia regionale nei confronti dello Stato, oltre che in relazione ad atti o a comportamenti delle autorità del potere esecutivo (o dell'amministrazione statale), in relazione ad atti delle autorità del potere giurisdizionale, addebitati in tal modo allo Stato stesso.

L'indirizzo presuppone l'inadeguatezza del conflitto fra poteri dello Stato alla tutela delle attribuzioni costituzionalmente garantite della Regione. E ciò sia in relazione alla tradizionale concezione di tale conflitto come intercorrente, almeno di regola, fra poteri riferiti allo Stato-persona, sia, posta quella concezione, per la ravvisata incompatibilità con l'autonomia decisionale della Regione e con le molteplicità dei suoi poteri (amministrativi, di governo o indirizzo e di legislazione) di una surrogazione rispetto ad essa, nei conflitti contro il potere giurisdizionale, di un potere statale, neppur se individuato in quel più ampio potere di indirizzo politico e amministrativo, che nel nostro sistema s'incentra nel Governo (e, per esso, nel Presidente del Consiglio dei ministri).

L'impiego del conflitto di attribuzione fra Stato e Regione in relazione ad atti del potere giurisdizionale risponde a esigenze di integrazione della tutela dell'autonomia regionale contro tutte le invasività statali. Finisce col rispondere a tale esigenza, con riguardo alle invasività della legislazione statale, anche il rimedio dell'impugnazione in via principale ex art. 2, primo comma, della Legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, rimedio la cui funzione risente peraltro della sua strutturazione come giudizio di legittimità costituzionale della legge; mentre a esigenze di integrazione della tutela stessa per la protezione contro le invasività della giurisdizione di tutte le attribuzioni regionali risponde l'impiego dello strumento del conflitto a difesa della legislazione regionale (cfr. specificamente sentenza n. 285 del 1990).

Ad analoghi fini di integrazione della tutela dell'autonomia regionale, stavolta contro tutte le invasività del potere giurisdizionale, in considerazione del carattere diffuso di questo, il conflitto di attribuzione fra Stato e Regione è dato, al pari del conflitto fra poteri dello Stato, contro gli atti di qualsiasi giudice indipendentemente dalla definitività di essi. Ma in tal caso la Regione, quando agisce a protezione della propria competenza amministrativa, stanti i precetti espressi dagli artt. 24, primo comma, e 113, primo comma, della Costituzione, sulla tutela giurisdizionale (anche) contro gli atti della Pubblica amministrazione, può, al pari del potere esecutivo statale, far valere le sole esorbitanze degli organi del potere giurisdizionale che siano obbiettivamente e sostanzialmente non riconducibili all'esercizio delle attribuzioni di esso. In ogni caso la Regione, al pari del potere esecutivo statale, non può far valere gli errori di giudizio commessi dal giudice, né le invasioni da parte del giudice stesso della competenza o della giurisdizione di altro giudice.

È significativa in tal senso, per i conflitti di attribuzione fra poteri, la disciplina che ne detta l'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nel punto (secondo comma) in cui dispone che "restano ferme le norme vigenti per le questioni di giurisdizione". Ma non lo è meno, per entrambi i tipi di conflitto, la giurisprudenza di questa Corte, la quale, decidendo su conflitti sollevati contro provvedimenti del giudice ordinario sia dal Presidente del Consiglio dei ministri (nn. 150 del 1981 e 283 del 1986) che dalle Regioni (n. 70 del 1985), ha avuto cura di sottolineare come con i conflitti si assumesse, e fondatamente, che il giudice aveva preteso, di volta in volta, esercitare un potere regolamentare del Governo o di un Ministro (n. 150 del 1981), o una funzione di indirizzo della legislazione o dell'amministrazione regionale (n. 70 del 1985), o un potere di ordinanza di necessità (n. 283 del 1986), vale a dire un potere o una funzione non riconducibile all'esercizio della giurisdizione come funzione di tutela giurisdizionale.

Ma allo stesso principio si inspira la recisa affermazione, contenuta nella sentenza di questa Corte n. 289 del 1974 e nelle recenti ordinanze (nn. 244, 245, 246 del 1988), tutte pronunciate su conflitti di attribuzione sollevati contro lo Stato in relazione a provvedimenti del giudice amministrativo, che il conflitto è ammissibile solo quando la Regione contesti radicalmente il potere giurisdizionale che si pretende esercitato.

Tutto ciò, a ben vedere, mostra che l'atto o il comportamento invasivo denunciabile con l'uno o l'altro tipo di conflitto non può consistere nella mera sospensione o nel mero annullamento di un atto amministrativo (si tratta di misure che, se non rientrano, salva

specifica attribuzione da parte della legge, nei poteri del giudice ordinario, rientrano in quelli del giudice amministrativo, e quindi sono riconducibili all'esercizio delle attribuzioni del potere giurisdizionale unitariamente considerato); ma deve concretare mediante atti non consentiti ad alcun giudice una interferenza nell'azione amministrativa idonea a condizionare l'attribuzione che in quell'azione si esprime e si svolge.

Orbene, nel caso la ricorrente lamenta che il Pretore abbia sospeso l'esecuzione di un atto amministrativo. Lamenta, cioè, l'esercizio da parte del giudice ordinario di un potere spettante - e la Regione non lo disconosce - al giudice amministrativo: esercizio che era stato separatamente postulato davanti al TAR e che il Pretore si è limitato a porre in essere in via interinale, e cioè fino alla decisione da parte del TAR sulla istanza di sospensione.

In tal modo non è prospettato il compimento da parte del giudice di un atto assolutamente non riconducibile all'esercizio di attribuzioni proprie del potere giurisdizionale. È prospettato, invece, con riferimento al contenuto dell'atto impugnato, un mero errore di giudizio, per avere il giudice ritenuto configurabile un autonomo diritto alla tutela cautelare interinale non riconosciuto come tale dalla legge, o una carenza di giurisdizione del giudice ordinario nei confronti del giudice amministrativo, per avere il primo somministrato una tutela cautelare rientrante nei poteri del secondo, da ritenere investito di giurisdizione sul merito in relazione alla non configurabilità della situazione dedotta come diritto soggettivo.

In relazione a tale (alternativa) prospettazione il conflitto di attribuzione sollevato è inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Lombardia con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 1991.

Il Presidente: GALLO

Il redattore: CORASANITI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 2 marzo 1991.

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.