CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **279/2009** (ECLI:IT:COST:2009:279)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMIRANTE** - Redattore: **SILVESTRI**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **19/10/2009**
Deposito del **29/10/2009**; Pubblicazione in G. U. **04/11/2009**
Norme impugnate: Artt. 3, c. 1°, 2°, 5° e 9°, e 19 del decreto legge 23/05/2008, n. 90.
Massime: **34031**
Atti decisi: **ord. 358 e 367/2008**

ORDINANZA N. 279 ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 2, 5 e 9, e dell'art. 19 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile), promossi dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere con ordinanze del 4 giugno e del 30 maggio 2008, iscritte ai nn. 358 e 367 del registro ordinanze 2008 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2008.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 7 ottobre 2009 il Giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto che il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, con ordinanza del 4 giugno 2008 (r.o. n. 358 del 2008), ha sollevato – in riferimento agli artt. 3, 25, primo comma, e 102, secondo comma, della Costituzione – questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 2, 5 e 9, e dell'art. 19 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile);

che le disposizioni richiamate sono oggetto di censura nella parte in cui – avuto riguardo ai reati concernenti la gestione dei rifiuti ed ai reati in materia ambientale commessi nella Regione Campania fino al 31 dicembre 2009, data di cessazione dello stato di emergenza – attribuiscono al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli le funzioni di pubblico ministero ed ai giudici del medesimo Tribunale le funzioni di giudici dell'indagine preliminare e dell'udienza preliminare, nonché, in composizione collegiale, quelle di giudice delle misure cautelari, sanciscono altresì il divieto di procedere al sequestro preventivo d'urgenza e prevedono l'applicazione delle nuove regole processuali anche ai procedimenti già in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge medesimo, purché non sia stata ancora esercitata l'azione penale;

che il rimettente è chiamato a valutare una richiesta di archiviazione formulata dal pubblico ministero in data 9 novembre 2007, avente ad oggetto la posizione di uno dei soggetti indagati nell'ambito di un procedimento concernente la gestione, da parte del Consorzio Ce 4, di un appezzamento di terreno, già destinato a discarica da numerose ordinanze commissariali;

che le ipotesi di reato per le quali è richiesta l'archiviazione sono quelle previste negli artt. 51 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggi), 452 e 439 del codice penale, 31 e 89 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626 (Attuazione delle direttive 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE, 90/679/CEE, 93/88/CEE, 95/63/CE, 97/42/CE, 98/24/CE, 99/38/CE, 99/92/CE, 2001/45/CE, 2003/10/CE, 2003/18/CE e 2004/40/CE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro), 29 e 59 del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152 (Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativo alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole);

che successivamente alla fissazione dell'udienza in camera di consiglio – ai sensi dell'art. 409, comma 2, del codice di procedura penale – è entrato in vigore il d.l. n. 90 del 2008, che ha introdotto le norme processuali censurate, disponendone l'applicazione anche nei procedimenti pendenti, come quello in oggetto, nella fase delle indagini preliminari;

che il giudice *a quo* – alla luce della disposizione contenuta nel censurato art. 3, comma 1, la quale delimita, *ratione materiae*, l'area riservata alla competenza del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli e del Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale, ai «procedimenti riferiti alla gestione dei rifiuti ed ai reati in materia ambientale» – ritiene che le nuove regole processuali debbano trovare applicazione nel procedimento principale;

che su tale presupposto il rimettente espone il dubbio di costituzionalità che investe la disciplina introdotta dall'art. 3, commi 1, 2, 5 e 9, del d.l. n. 90 del 2008;

che è censurata sia la normativa a regime, applicabile ai fatti commessi dopo il 23 maggio 2008, perché contrasterebbe con il divieto di introduzione di giudici straordinari, sancito

dall'art. 102, secondo comma, Cost., e con il principio di uguaglianza, sia la normativa transitoria, che violerebbe il principio della precostituzione del giudice, previsto dall'art. 25, secondo comma, Cost.;

che in particolare, secondo il giudice *a quo*, le disposizioni contenute nei commi 1 e 2 dell'art. 3 citato, che stabiliscono la competenza dei giudici delle indagini preliminari e dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli «nei procedimenti relativi ai reati riferiti alla gestione dei rifiuti ed ai reati in materia ambientale nella regione Campania», andrebbero lette unitamente alla previsione contenuta nel comma 9 del medesimo art. 3, che limita l'efficacia delle prime alla durata dello stato di emergenza (la cui cessazione è fissata al 31 dicembre 2009 dall'art. 19, pure censurato), salva l'ultrattività per i fatti commessi durante detto stato di emergenza ed accertati successivamente;

che, dunque, l'insieme delle disposizioni richiamate evidenzierebbe che il legislatore ha introdotto nell'ordinamento una «eccezionale competenza funzionale» dei giudici del Tribunale di Napoli, caratterizzata dall'essere unica in ambito sia regionale sia nazionale, e con durata temporale limitata;

che in ragione di connotati così peculiari, tali per cui le attribuzioni dell'organo giurisdizionale appaiono «esplicitamente connesse ad una situazione assolutamente eccezionale e certamente contingente, destinata, per espressa previsione legislativa, ad avere una durata temporale limitata», al giudice regionale campano dovrebbe riconoscersi natura di giudice straordinario;

che, peraltro, rimarrebbe esclusa in radice la possibilità di qualificare il predetto giudice come sezione specializzata del Tribunale di Napoli, in ragione della sua già evidenziata unicità in ambito nazionale, ovvero del fatto che la normativa in esame non è frutto della «rivisitazione di una regola che disciplini su base nazionale la competenza giurisdizionale a decidere nella specifica materia *de qua*», come pure avvenuto per determinate categorie di reati, attribuite alla competenza delle direzioni distrettuali antimafia;

che inoltre la nuova disciplina del procedimento cautelare, dettata dal comma 2 dell'art. 3 citato, si porrebbe in contrasto con il principio di uguaglianza, posto che il divieto generalizzato di procedere al sequestro preventivo d'urgenza renderebbe il medesimo reato diversamente perseguibile – con o senza iniziative urgenti della polizia giudiziaria e del pubblico ministero – a seconda che sia commesso in Campania o nel territorio di qualsiasi altra Regione italiana, e nel contempo si introdurrebbe, avuto riguardo alla composizione collegiale del giudice delle misure cautelari, un diverso livello di ponderazione delle relative decisioni a seconda del luogo di commissione del reato;

che infine, quanto alla disposizione transitoria contenuta nel comma 5 del medesimo art. 3, il rimettente ritiene che la stessa realizzi una macroscopica deroga alla regola della precostituzione del giudice, assumendo a paradigma il caso in esame, nel quale l'indagato, sottoposto a procedimento penale per fatti asseritamente commessi in epoca antecedente all'entrata in vigore del d.l. n. 90 del 2008, «vedrebbe […] mutato il proprio giudice da quello originario e precostituito […] in quello inedito e posteriormente previsto regionale/partenopeo»;

che la questione sarebbe rilevante, in quanto l'applicazione delle disposizioni censurate impone al rimettente di dichiarare la propria sopravvenuta incompetenza;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio con atto depositato il 2 dicembre 2008, ed ha concluso per la declaratoria di inammissibilità o manifesta infondatezza delle questioni;

che a parere della difesa erariale sarebbe da escludere l'avvenuta istituzione di un giudice straordinario, in violazione dell'art. 102 Cost., posto che il censurato art. 3 del d.l. n. 90 del 2008 ha assegnato le funzione di giudice per le indagini preliminari e dell'udienza preliminare ai magistrati in servizio presso il Tribunale di Napoli, cioè a giudici ordinari, forniti di tutte le garanzie di indipendenza previste per la magistratura ordinaria, i quali sono chiamati a svolgere funzioni di giurisdizione *semiplena* con riferimento ad una platea di procedimenti indeterminata e indeterminabile;

che inoltre l'Avvocatura generale evidenzia come l'attribuzione delle funzioni sopradette ai magistrati in servizio presso il Tribunale di Napoli «altro non [sia] che una conseguenza, pressoché necessitata, dell'unicità dell'organo inquirente», assumendo, quanto alla concentrazione delle indagini, che la stessa troverebbe ampia giustificazione nella situazione di emergenza, senza eguali sul territorio nazionale, creatasi in Campania;

che infine, sempre con riguardo all'attribuzione della competenza al giudice per le indagini preliminari e dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli, la difesa erariale ritiene si tratti «di una sorta di sezione specializzata», la cui istituzione risponde all'esigenza che le funzioni anzidette siano svolte da operatori particolarmente esperti delle questioni di diritto e di fatto collegate alla peculiare situazione emergenziale;

che, per altro verso, la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. sarebbe inammissibile nella parte in cui il rimettente censura la disciplina delle misure cautelari, posto che egli non deve fare applicazione delle corrispondenti disposizioni;

che comunque, sempre secondo l'Avvocatura generale, il diverso regime delle misure cautelari introdotto dal comma 2 dell'art. 3 troverebbe giustificazione nella situazione emergenziale, circoscritta al solo territorio campano, tale da rendere inappropriata ogni comparazione con il restante territorio nazionale, ai fini della denunciata disparità di trattamento;

che, infatti, tanto il divieto di disporre il sequestro preventivo d'urgenza, quanto la composizione collegiale dell'organo giudicante, soddisfano l'esigenza di evitare che iniziative non particolarmente ponderate possano coinvolgere i siti destinati alla gestione dei rifiuti, con effetti che, nel particolare contesto emergenziale, potrebbero risultare dirompenti;

che, infine, quanto alla prospettata violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., la difesa erariale richiama la giurisprudenza costituzionale secondo cui il principio della precostituzione del giudice non sarebbe violato «quando la legge, sia pure con effetto sui processi in corso, modifica in generale i presupposti o i criteri in base ai quali deve essere individuato il giudice competente» (sentenza n. 56 del 1967), ovvero quando «il legislatore nell'esercizio del suo insindacabile potere di merito – sostituisce un nuovo ordine a quello vigente», laddove la violazione del citato parametro si realizza quando il giudice «venga designato *a posteriori* in relazione ad una determinata controversia direttamente dal legislatore in via di eccezione singolare alle regole generali ovvero attraverso atti di altri organi, ai quali la legge attribuisce tale potere al di là dei limiti che la riserva impone» (sentenza n. 72 del 1976);

che pertanto, a parere della difesa erariale, il legislatore avrebbe ragionevolmente esercitato la propria discrezionalità in una situazione di peculiare e grave emergenza, dettando norme di modifica della competenza, le quali – sia pure limitatamente alla Regione Campania e a determinate tipologie di reati – hanno sostituito un nuovo ordinamento a quello vigente;

che il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, con ordinanza del 30 maggio 2008 (r.o. n. 367 del 2008), ha sollevato – in riferimento agli artt. 3, 25, primo comma, e 102, secondo comma, Cost. – questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 2, 5 e 9, e dell'art. 19 del d.l. n. 90 del 2008;

che le disposizioni richiamate sono censurate negli stessi termini indicati nell'ordinanza r.o. n. 358 del 2008, già sopra sintetizzata;

che il rimettente è chiamato a decidere sulla richiesta del pubblico ministero, in data 21 maggio 2008, di convalida del sequestro preventivo di un opificio, effettuato d'urgenza ad iniziativa della polizia giudiziaria, e di contestuale emissione del decreto previsto dall'art. 321, comma 1, cod. proc. pen., nell'ambito di un procedimento che ha ad oggetto il reato previsto dall'art. 137, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale);

che lo stesso rimettente riferisce di come, nelle more della decisione, sia entrato in vigore il d.l. n. 90 del 2008, che all'art. 3 ha introdotto nuove regole processuali in materia di reati ambientali – riguardanti tra l'altro l'adozione delle misure cautelari – ed ha previsto, al comma 5, l'applicazione di dette regole anche ai procedimenti in corso, nei quali non sia stata ancora esercitata l'azione penale;

che, secondo il giudice *a quo*, la disposizione contenuta nell'art. 3, comma 1, che delimita, *ratione materiae*, l'area riservata alla competenza del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli e del Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale, nella parte in cui fa riferimento ai «reati in materia ambientale» deve essere interpretata restrittivamente, dato il carattere eccezionale della normativa introdotta con il d.l. n. 90 del 2008, e in coerenza con la *ratio* dell'intervento legislativo urgente, sicché non ogni violazione di norme dettate a salvaguardia dell'ambiente potrebbe ritenersi compresa nell'ambito materiale considerato dal legislatore dell'emergenza;

che peraltro, nel procedere alla delimitazione di tale ambito materiale, non potrebbero essere escluse le fattispecie di reato previste nel d.lgs. n. 152 del 2006, «aventi tutte il minimo comune denominatore di avere una qualche rilevanza ai fini della disciplina del bene ambiente»;

che pertanto, a parere del rimettente, anche la materia della depurazione delle acque reflue dovrebbe considerarsi compresa nella locuzione «reati in materia ambientale», come sarebbe del resto confermato, sia pure indirettamente, dalla previsione contenuta nell'art. 10 del d.l. n. 90 del 2008, nel quale sono stabilite disposizioni, anche di carattere derogatorio, riguardanti appunto la disciplina degli scarichi;

che, sul presupposto dell'applicabilità della nuova normativa al procedimento principale, il giudice *a quo* esamina nel dettaglio la disciplina delle misure cautelari dettata dall'art. 3 del d.l. n. 90 del 2008, per concludere che, dopo l'entrata in vigore del predetto decreto, non possono essere disposti, né eseguiti, sequestri preventivi in assenza di provvedimento del Giudice per le indagini preliminari di Napoli, in composizione collegiale;

che pertanto il giudice *a quo* – pur reputando di dover provvedere in merito alla convalida del sequestro d'urgenza dell'opificio – ritiene gli sia preclusa la contestuale adozione del decreto di sequestro preventivo richiestogli dal pubblico ministero procedente, per effetto della sopravvenuta incompetenza funzionale e considerata l'assenza, nell'ambito delle misure cautelari reali, di una previsione che legittimi l'adozione in via d'urgenza di un provvedimento provvisorio;

che proprio dalla ritenuta necessità di adottare una declaratoria di incompetenza funzionale discenderebbe la rilevanza della questione;

che dopo tale ampia premessa il rimettente espone il dubbio di costituzionalità che investe la disciplina introdotta dall'art. 3 del d.l. n. 90 del 2008, con riferimento sia alla normativa a regime, sia alla normativa transitoria, in termini identici a quelli svolti nell'ordinanza di

rimessione r.o. n. 358 del 2008, già sopra illustrata;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio, con atto depositato il 2 dicembre 2008, ed ha concluso per la declaratoria di inammissibilità o manifesta infondatezza delle questioni, con argomentazioni coincidenti con quelle esposte nell'atto di intervento depositato nel giudizio introdotto con ordinanza r.o. n. 358 del 2008, sopra sintetizzate e alle quali si rinvia.

Considerato che le questioni sollevate nelle due ordinanze di rimessione dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere sono identiche, e che dunque i relativi giudizi devono essere riuniti;

che la normativa introdotta con il decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile), ha previsto, all'art. 3, modifiche delle disposizioni processuali in tema di competenza degli organi inquirenti e giudicanti e di misure cautelari, nonché delle norme ordinamentali in tema di composizione degli organi giurisdizionali, ed ha stabilito l'applicazione immediata delle nuove regole ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge, nei quali non fosse stata ancora esercitata l'azione penale;

che i rimettenti censurano l'art. 3, commi 1, 2, 5 e 9, e l'art. 19 del citato d.l., con riferimento agli artt. 3, 25, primo comma, e 102, secondo comma, della Costituzione;

che, avuto riguardo a tutte le questioni sollevate, gli atti devono essere restituiti ai rimettenti perché possano procedere ad una nuova valutazione circa la rilevanza delle questioni medesime;

che, infatti, entrambe le ordinanze risultano deliberate in epoca antecedente alla conversione del d.l. n. 90 del 2008, disposta dall'art. 1 della legge 14 luglio 2008, n. 123, entrata in vigore il 17 luglio 2008;

che le modifiche apportate in sede di conversione hanno determinato un mutamento della normativa censurata, con particolare riguardo alla delimitazione del relativo ambito di applicazione;

che infatti l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 90 del 2008, nella formulazione originaria, considerata dai giudici rimettenti, delineava l'ambito applicativo delle successive disposizioni attraverso il richiamo «ai reati riferiti alla gestione dei rifiuti ed ai reati in materia ambientale»;

che in sede di conversione, ad opera della citata legge n. 123 del 2008, la previsione è stata modificata con l'aggiunta della locuzione «attinenti alle attribuzioni del Sottosegretario di Stato, di cui all'articolo 2 del presente decreto»;

che tale modifica è valsa, nell'interpretazione fino ad oggi adottata dalla Corte di cassazione in sede di risoluzione dei conflitti di competenza (*ex plurimis*, sez. I penale, sentenza 28 ottobre 2008, n. 42082), a ridurre significativamente l'area dei reati in relazione ai quali si applicano le disposizioni introdotte dalla normativa in esame;

che spetta al rimettente, anche alla luce delle scelte interpretative adottate dalla Corte di legittimità, la valutazione del rilievo che possono assumere le descritte variazioni della normativa censurata, avuto riguardo alla rilevanza delle questioni sollevate.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 ottobre 2009.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

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

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