CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **241/2010** (ECLI:IT:COST:2010:241)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMIRANTE** - Redattore: **GALLO F.**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **05/07/2010**
Deposito del **07/07/2010**; Pubblicazione in G. U. **14/07/2010**
Norme impugnate: Artt. 4, c. 2° e 9, c. 1°, del decreto legge 23/05/2008, n. 90, convertito con modificazioni in legge 14/07/2008, n. 123.
Massime: **34809 34810**
Atti decisi: **ord. 43/2010**

ORDINANZA N. 241

ANNO 2010

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, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, e 9, comma 1, 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), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, promosso dal Tribunale

di Salerno nel giudizio vertente tra il Commissario straordinario di Governo per l'emergenza rifiuti in Campania e la Presidenza del Consiglio dei ministri, da un lato, ed il Comune di Serre ed altre parti, dall'altro, con ordinanza del 13 maggio 2009, iscritta al n. 43 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 9 giugno 2010 il Giudice relatore Franco Gallo.

Ritenuto che, con ordinanza del 13 maggio 2009, il Tribunale di Salerno ha sollevato, in relazione agli artt. 2, 3, 9, 24, 32, 100, 101, 102, 103,104, 111, 113, 114, 117 e 118 della Costituzione, questioni di legittimità degli artt. 4, comma 2, e 9 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), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123;

che l'art. 4, comma 2, del d.l. n. 90 del 2008 prevede che le misure cautelari, adottate da una autorità giudiziaria diversa da quella di cui al comma 1 − e cioè diversa dal giudice amministrativo, al quale è attribuita la giurisdizione esclusiva per tutte le controversie, ivi comprese quelle relative alla fase cautelare ed ai «diritti costituzionalmente tutelati», «comunque attinenti alla complessiva azione di gestione dei rifiuti, seppure posta in essere con comportamenti dell'amministrazione pubblica o dei soggetti alla stessa equiparati» – cessano di avere effetto, ove non riconfermate, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, dalla suddetta autorità giudiziaria competente;

che l'art. 9 del medesimo d.l. n. 90 del 2008 autorizza, al comma 1, la realizzazione di siti da destinare a discarica presso alcuni Comuni della Regione Campania e, tra questi, presso il Comune di Serre, località Valle della Masseria, allo scopo di consentire lo smaltimento dei rifiuti urbani prodotti nella suddetta Regione;

che il giudice a quo premette, in punto di fatto, che: a) il Comune di Serre – adducendo il pericolo imminente di un danno grave ed irreparabile alla salubrità ambientale ed alla salute dei cittadini – aveva sollecitato, con ricorso del 5 febbraio 2007, proposto davanti al Tribunale di Salerno ai sensi dell'art. 700 del codice di procedura civile, l'emissione di un provvedimento che inibisse al Commissario straordinario di Governo per l'emergenza rifiuti in Campania la costruzione e messa in opera di una discarica in località "Valle della Masseria" dello stesso Comune; b) nel corso di tale procedimento cautelare, detto Commissario aveva eccepito il difetto di giurisdizione del giudice adíto e l'infondatezza della domanda; c) il provvedimento del Tribunale con il quale, in data 28 aprile 2007, era stato accolto il ricorso del Comune, era stato confermato dallo stesso Tribunale in sede di reclamo ed era stato successivamente impugnato dal suddetto Commissario straordinario mediante ricorso straordinario per cassazione, ai sensi dell'art. 111 Cost., con contestuale richiesta di regolamento preventivo di giurisdizione ai sensi dell'art. 41 cod. proc. civ.; d) la Corte di cassazione, con sentenza resa a sezioni unite il 28 dicembre 2007, n. 27187, aveva dichiarato improponibile il ricorso straordinario presentato ai sensi dell'art. 111 Cost. ed inammissibile il regolamento preventivo di giurisdizione; e) la stessa Corte, con la medesima sentenza, aveva enunciato d'ufficio – «nell'interesse della legge», ai sensi dell'art. 363, terzo comma, cod. proc. civ. – il duplice principio di diritto secondo cui: e.1.) nella specie, l'eventuale controversia di merito, «tendendo ad inibire la collocazione su un'area sita nel Comune di Serre dell'opera pubblica particolare costituita dalla discarica», atteneva «all'uso o gestione del territorio regionale» ed era, pertanto, «da qualificare "urbanistica" o edilizia», come tale «regolata, sul piano della tutela giurisdizionale, dal [...] d.lgs. n. 80 del 1998, art. 34, comma 1, come successivamente

modificato», attributivo al giudice amministrativo della giurisdizione esclusiva; e.2.) «Anche in materia di diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, quali il diritto alla salute (art. 32 Cost.), allorché la loro lesione sia dedotta come effetto di un comportamento materiale, espressione di poteri autoritativi e conseguente ad atti della P.A., di cui sia denunciata l'illegittimità, in materie riservate alla giurisdizione esclusiva dei giudici amministrativi, come ad esempio in quella di gestione del territorio, compete a detti giudici la cognizione esclusiva delle relative controversie e circa la sussistenza in concreto dei diritti vantati e il contemperamento o la limitazione dei suddetti diritti in rapporto all'interesse generale pubblico all'ambiente salubre e l'emissione di ogni provvedimento cautelare, per assicurare provvisoriamente gli effetti della futura decisione finale sulle richieste inibitorie, demolitorie ed eventualmente risarcitorie dei soggetti che deducono di essere danneggiati da detti comportamenti o provvedimenti»; f) nelle more di tale giudizio presso il giudice della legittimità, il Commissario straordinario di Governo e la Presidenza del Consiglio dei ministri avevano instaurato il giudizio di merito dinanzi al Tribunale di Salerno; g) nel corso di tale giudizio di merito, era stato emanato il censurato art. 4, comma 2, del d.l. n. 90 del 2008, in applicazione del quale il TAR del Lazio, dapprima, ed il Consiglio di Stato, successivamente, avevano dichiarato di non riconfermare il provvedimento adottato dal Tribunale di Salerno;

che il giudice a quo premette altresí, in punto di diritto, di avere giurisdizione nel giudizio di merito instaurato a séguito della concessione del provvedimento cautelare;

che, in proposito, il Tribunale rimettente argomenta che: a) la giurisdizione devoluta in via esclusiva al giudice amministrativo dall'art. 4, comma 1, del d.l. n. 90 del 2008 nella materia de qua «non può in alcun modo influire» sul giudizio in corso, trattandosi di normativa entrata in vigore dopo l'instaurazione del giudizio stesso e priva di efficacia retroattiva; b) non spiega efficacia vincolante il citato principio di diritto pronunciato ai sensi dell'art. 363 cod. proc. civ. dalla Corte di cassazione, perché esso «non può rivestire che il valore di precedente»; c) il Comune di Serre ha dedotto in giudizio «una posizione giuridica avente il rango di diritto soggettivo assoluto […] incomprimibile», quale il diritto alla salute, e, pertanto, la giurisdizione appartiene al giudice ordinario, «restando del tutto privi di rilevanza, perché disapplicabili dal giudice ordinario, eventuali provvedimenti illegittimi posti in essere dall'autorità amministrativa»;

che, secondo il giudice a quo, non è fondata l'eccezione di difetto di legittimazione attiva del Comune di Serre, perché la pretesa azionata, avendo ad oggetto il diritto alla salute dell'intera collettività, è deducibile anche dall'ente esponenziale della comunità territoriale;

che, in ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni relative all'art. 4, comma 2, del d.l. n. 90 del 2008, come convertito dalla legge n. 123 del 2008, il rimettente denuncia plurime violazioni di parametri costituzionali;

che, in particolare, tale disposizione violerebbe: a) gli artt. 101 e 104 Cost., perché la cessazione dell'efficacia dei provvedimenti cautelari adottati dal Tribunale di Salerno per effetto della mancata loro riconferma da parte del giudice amministrativo – cioè da parte di un giudice non appartenente «allo stesso plesso giurisdizionale» – contrasta con il principio dell'indipendenza funzionale dei giudici nei confronti sia di organi esterni, sia degli altri giudici; b) l'art. 102 Cost., perché – demandando «ad un organo appartenente ad un diverso plesso giurisdizionale […] il riesame di un provvedimento emesso dal giudice ordinario» − si pone in contrasto con il principio «della tendenziale unità della giurisdizione» e con il principio secondo cui la funzione giurisdizionale deve essere esercitata, di regola, dalla magistratura ordinaria; c) gli artt. 100, 103 e 113 Cost., perché realizza una illegittima estensione dell'àmbito della giurisdizione amministrativa; d) gli artt. 111, settimo comma, e 3 Cost., perché – prevedendo il riesame, da parte del giudice amministrativo indicato come competente, dei provvedimenti cautelari emessi da qualsiasi altra autorità giudiziaria – lede la «funzione di organo di vertice delle giurisdizioni» della Corte di cassazione, sancita

dall'ordinamento per tutelare la certezza del diritto, l'unità del diritto oggettivo nazionale e l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge; e) gli artt. 3, 24 e 111, secondo comma, Cost., perché − imponendo alla parte che ha già «esperito con successo la tutela cautelare in tutti i gradi previsti dalla legge per il giudizio dinanzi al giudice ordinario, l'onere di richiedere, perfino dopo che il provvedimento ha superato il vaglio della Corte suprema, la conferma dello stesso da parte di un giudice appartenente ad un diverso plesso giurisdizionale − contrasta con il principio della parità delle parti del processo (art. 111, secondo comma, Cost.), «inteso come principio della parità delle opportunità e degli oneri difensivi (artt. 3 e 24, Cost.)»; f) l'art. 3 Cost., perché – imponendo, per i soli provvedimenti cautelari adottati in materia di gestione dei rifiuti, «l'esperimento di un ulteriore, anomalo, grado di giudizio» – lede il principio di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge; g) l'art. 3 Cost., perché, irragionevolmente: g.1.) non si limita a prevedere una competenza speciale, ma «introduce una nuova forma di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo per le sole cause instaurate dopo l'entrata in vigore di tale normativa»; g.2.) sottopone indiscriminatamente alla conferma del TAR anche le misure cautelari già emesse e perfino quelle rese dal giudice ordinario; g.3.) sottrae al giudice del merito − che resta, per i giudizi in corso, quello ordinario − qualsiasi potere di intervento (modifica o revoca) di un provvedimento cautelare da lui emesso, demandandolo, invece, ad un giudice che appartiene ad un diverso ordine giurisdizionale; g.4.) non limita tale impropria forma di controllo ai soli provvedimenti cautelari emessi in prime cure e non ancora oggetto di gravame, ma la estende anche ai provvedimenti cautelari contro i quali sono stati esperiti tutti i rimedi processuali previsti; g.5.) non configura tale forma di controllo quale impugnazione, considerato che «interessato a provocarlo è la parte vittoriosa nella fase cautelare», su cui incombe l'onere di evitare la caducazione del provvedimento cautelare medesimo; g.6.) prevede tale forma di controllo solo in caso di adozione del provvedimento cautelare e non in caso di diniego della misura cautelare, con «un'innegabile privilegio processuale per le amministrazioni che si occupano della gestione dei rifiuti, evidentemente controinteressate all'adozione di provvedimenti che inibiscano la realizzazione di discariche»;

che, in ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni relative alla seconda delle disposizioni denunciate (cioè, all'art. 9, comma 1, del d.l. n. 90 del 2008), il giudice a quo deduce che detta disposizione, localizzando la discarica nella località Valle della Masseria del Comune di Serre, víola: a) l'art. 32 Cost., perché crea il «pericolo di una negativa incidenza […] sul diritto alla salute dei cittadini», consistente in un maggior rischio «di patologie cardiovascolari, urogenitali ed al sistema nervoso, nonché dei tumori, derivanti dalla vicinanza a discariche»; b) gli artt. 2 e 117, primo comma, Cost., perché – in quanto lesiva del diritto alla salute – si pone in contrasto con un diritto inviolabile della persona costituzionalmente garantito e, di conseguenza, con il principio per cui la potestà legislativa dello Stato deve espletarsi «nel rispetto della Costituzione»; c) l'art. 9 Cost., perché riguarda una località «di eccezionale valore naturalistico», riconosciuto a livello comunitario ed internazionale e, pertanto, contrasta con il principio della tutela del paesaggio; d) gli artt. 9, 114 e 118 Cost., perché «viene ad incidere su un unicum che sottende un'identità storica, culturale ed economica di eccezionale valore, costituzionalmente protetta»; e) l'art. 3 Cost., perché, in contrasto con i princípi della ragionevolezza e dell'uguaglianza sostanziale dei cittadini, prevede la realizzazione di una seconda discarica nella medesima località in cui è già operante una discarica dei rifiuti solidi di tutta la Regione;

che il rimettente, nel corpo dell'argomentazione di una delle suddette censure riguardanti l'art. 9, comma 1, afferma che la realizzazione di una discarica nel Comune di Serre, località Valle della Masseria − autorizzata dalla disposizione denunciata − integra una «questione che può comportare una disapplicazione della norma in questione nel presente di giudizio di merito, ma che non dà luogo a questione di costituzionalità», perché «in contrasto con specifiche norme comunitarie»;

che, a tale riguardo, il rimettente osserva che il punto 1.1. dell'art. 1 dell'allegato 1 al decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle

discariche di rifiuti), dispone che, di norma, i siti idonei alla realizzazione di un impianto di discarica per rifiuti inerti non devono ricadere, tra l'altro, in territori sottoposti a tutela ai sensi dell'articolo 146 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali);

che quest'ultima disposizione − prosegue il giudice a quo − fa riferimento, alla lettera i), alle zone umide incluse nell'elenco previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448 (Esecuzione della convenzione relativa alle zone umide d'importanza internazionale, soprattutto come habitat degli uccelli acquatici, firmata a Ramsar il 2 febbraio 1971), nell'àmbito delle quali è compresa − afferma ancora il ricorrente − anche quella di Persano «a ridosso dell'area individuata per la realizzazione della discarica»;

che, quanto alla affermata rilevanza di tutte le sollevate questioni di legittimità costituzionale, il giudice a quo argomenta che: a) benché il giudizio di merito instaurato dopo l'adozione di un provvedimento cautelare «non si atteggi come un vero e proprio giudizio di convalida (...) della misura cautelare, tuttavia è innegabile che esso investa anche il provvedimento cautelare, le cui vicende sono strettamente connesse al giudizio di merito»; b) infatti, in caso di rigetto totale o parziale della domanda di merito, la misura cautelare perde efficacia ed il giudice di merito deve dare le disposizioni necessarie per il ripristino della situazione precedente (art. 669-nonies, terzo comma, cod. proc. civ.); c) in caso di accoglimento della domanda di merito, parimenti, la misura cautelare in precedenza concessa «sopravvive e non viene assorbita dalla decisione di merito favorevole»; d) nel giudizio a quo, le parti hanno chiesto «emettersi opposte pronunce sul provvedimento cautelare», cioè, rispettivamente, la caducazione e la conferma;

che si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che tutte le questioni prospettate siano dichiarate inammissibili o manifestamente infondate;

che la difesa dello Stato afferma, innanzitutto, che le questioni prospettate sono inammissibili per difetto di rilevanza, posto che il giudizio a quo non può che concludersi «con una pronunzia di difetto di giurisdizione dell'AGO»;

che, in proposito, l'Avvocatura argomenta che: a) le sezioni unite della Corte di cassazione hanno già statuito, sia pure con lo strumento di cui all'art. 363 cod. proc. civ., che il Tribunale di Salerno difetta di giurisdizione; b) la realizzazione di una discarica di rifiuti rientra nell'«uso del territorio» e la gestione dei rifiuti rientra tra i «pubblici servizi», con la conseguenza che le controversie che ineriscono all'uno ed agli altri rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo; c) l'art. 4 del d.l. n. 90 del 2008, nell'attribuire la giurisdizione esclusiva della complessiva azione di gestione dei rifiuti al giudice amministrativo, non è norma innovativa, «bensí norma che meramente ribadisce principi di diritto preesistenti» ed il cui contenuto è stato ritenuto dalla Corte costituzionale conforme a Costituzione (sentenza n. 35 del 2010); d) in ogni caso, la giurisdizione esclusiva devoluta al giudice amministrativo nell'àmbito di una materia può «avere ad oggetto diritti fondamentali incomprimibili;

che, inoltre, la difesa del Presidente del Consiglio evidenzia che la medesima questione di legittimità costituzionale era stata eccepita dai medesimi soggetti privati, parti nel giudizio a quo, dinnanzi al TAR del Lazio in sede di riconferma della misura cautelare ed era stata disattesa dal predetto giudice amministrativo;

che, quanto ai profili di merito delle questioni aventi ad oggetto l'art. 4, comma 2, del d.l. n. 90 del 2008, l'Avvocatura dello Stato ne deduce la complessiva infondatezza, perché sarebbero erronei i presupposi interpretativi da cui muove il giudice a quo;

che, infatti, sarebbe innanzitutto erroneo ritenere che la riconferma della misura cautelare

da parte del giudice amministrativo sia «frutto di un sindacato da parte del giudice amministrativo svolto sul provvedimento cautelare del "giudice diverso"», laddove, a parere dell'Avvocatura, «il giudice amministrativo decide, come di consueto, le istanze cautelari a lui rivolte»;

che – sempre secondo l'Avvocatura dello Stato – il meccanismo normativo censurato prevede in realtà una generale perdita di efficacia delle misure cautelari concesse dall'autorità giudiziaria diversa dal giudice amministrativo, in ragione della sopravvenuta giurisdizione esclusiva di quest'ultimo, con la possibilità per i soggetti che, in forza del d.l. n. 90 del 2008, adiscono il TAR del Lazio, di «richiedere a questo le misure cautelari»;

che parimenti inammissibili e comunque infondate risultano, secondo l'Avvocatura, le questioni di costituzionalità dell'art. 9 del d.l. n. 90 del 2008, considerato che il pregiudizio per il diritto alla salute ed alla salubrità ambientale è affermato in modo «del tutto apodittico» e, pertanto, la denuncia di incostituzionalità «si fonda solo sul generico rischio per la salute connesso alle discariche»;

che in conclusione, secondo la difesa dello Stato, tutte le censure avanzate «concretano questioni relative allo stretto merito della scelta operata dal legislatore, vaghe e del tutto dimentiche della situazione emergenziale relativa ai rifiuti».

Considerato che, con ordinanza del 13 maggio 2009, il Tribunale di Salerno dubita, in relazione agli artt. 2, 3, 9, 24, 32, 100, 101, 102, 103, 104, 111, 113, 114, 117 e 118 della Costituzione, della legittimità degli artt. 4, comma 2, e 9, comma 1, 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), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, ed entrato in vigore, per la parte che qui interessa, il 23 maggio 2008;

che il censurato art. 4, comma 2, del d.l. n. 90 del 2008 dispone che le misure cautelari adottate da una autorità giudiziaria diversa dal giudice amministrativo – al quale il comma 1 dello stesso articolo attribuisce la giurisdizione esclusiva per tutte le controversie, ivi comprese quelle relative alla fase cautelare ed ai «diritti costituzionalmente tutelati», «comunque attinenti alla complessiva azione di gestione dei rifiuti, seppure posta in essere con comportamenti dell'amministrazione pubblica o dei soggetti alla stessa equiparati» – cessano di avere effetto ove non riconfermate dal giudice amministrativo entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge;

che il censurato art. 9 del medesimo d.l. n. 90 del 2008 autorizza, al comma 1, la realizzazione di siti da destinare a discarica presso alcuni Comuni della Regione Campania e, tra questi, presso il «Comune di Serre (SA), località Valle della Masseria», allo scopo di consentire lo smaltimento dei rifiuti urbani prodotti nella suddetta Regione;

che il giudice a quo premette, in punto di fatto, che: 1) in data 28 aprile 2007, il Tribunale di Salerno, su ricorso del Comune di Serre, aveva emesso un provvedimento di urgenza, ai sensi dell'art. 700 del codice di procedura civile, con il quale – in considerazione dell'imminente pericolo di danno grave ed irreparabile alla salubrità ambientale ed alla salute dei cittadini – erano state inibite al Commissario straordinario di Governo per l'emergenza rifiuti in Campania la costruzione e la messa in opera dell'impianto di discarica dei rifiuti in località «Valle della Masseria» dello stesso Comune; 2) il provvedimento era stato confermato dal medesimo Tribunale, in sede di reclamo; 3) il Commissario aveva impugnato il suddetto provvedimento mediante ricorso straordinario per cassazione ai sensi dell'art. 111 Cost., con contestuale richiesta di regolamento preventivo di giurisdizione ai sensi dell'art. 41 cod. proc. civ.; 4) la Corte di cassazione, con sentenza resa a sezioni unite il 28 dicembre 2007, n. 27187, pur dichiarando improponibile il ricorso ed inammissibile il regolamento preventivo di

giurisdizione, aveva affermato che, nella specie, l'eventuale controversia di merito, «tendendo ad inibire la collocazione su un'area sita nel Comune di Serre dell'opera pubblica particolare costituita dalla discarica», atteneva «all'uso o gestione del territorio regionale» ed era, pertanto, «da qualificare "urbanistica" o edilizia», come tale «regolata, sul piano della tutela giurisdizionale, dal [...] d.lgs. n. 80 del 1998, art. 34, comma 1, come successivamente modificato», attributivo al giudice amministrativo della giurisdizione esclusiva in materia; 5) la stessa Corte, con la medesima sentenza, aveva enunciato d'ufficio – «nell'interesse della legge», ai sensi dell'art. 363, terzo comma, cod. proc. civ. – il principio di diritto secondo cui «Anche in materia di diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, quali il diritto alla salute (art. 32 Cost.), allorché la loro lesione sia dedotta come effetto di un comportamento materiale, espressione di poteri autoritativi e conseguente ad atti della P.A., di cui sia denunciata l'illegittimità, in materie riservate alla giurisdizione esclusiva dei giudici amministrativi, come ad esempio in quella di gestione del territorio, compete a detti giudici la cognizione esclusiva delle relative controversie e circa la sussistenza in concreto dei diritti vantati e il contemperamento o la limitazione dei suddetti diritti in rapporto all'interesse generale pubblico all'ambiente salubre e l'emissione di ogni provvedimento cautelare, per assicurare provvisoriamente gli effetti della futura decisione finale sulle richieste inibitorie, demolitorie ed eventualmente risarcitorie dei soggetti che deducono di essere danneggiati da detti comportamenti o provvedimenti»; 6) nelle more del giudizio davanti alla Corte di cassazione, il Commissario straordinario di Governo ed il Presidente del Consiglio dei ministri avevano instaurato il giudizio di merito presso il Tribunale di Salerno; 7) durante lo svolgimento di tale giudizio di merito era entrato in vigore il denunciato comma 2 dell'art. 4 del decreto-legge n. 90 del 2008, convertito dalla legge n. 123 del 2008, ai sensi del quale il TAR del Lazio, dapprima, ed il Consiglio di Stato, successivamente, avevano dichiarato di non riconfermare il provvedimento cautelare adottato dal Tribunale di Salerno;

che, il rimettente premette altresí, in punto di diritto, di avere giurisdizione nel giudizio di merito instaurato dal Commissario straordinario di Governo e dalla Presidenza del Consiglio dei ministri a séguito della concessione del provvedimento cautelare, sia perché, in base all'art. 363 cod. proc. civ., il contrario principio di diritto espresso dalla Corte di cassazione nell'interesse della legge non ha efficacia vincolante nel giudizio a quo; sia perché, comunque, diversamente da quanto affermato della Corte di cassazione, la controversia non rientra nella giurisdizione esclusiva amministrativa in materia di edilizia ed urbanistica; sia perché il comma 1 dall'art. 4 del decreto-legge n. 90 del 2008 – che attribuisce al giudice amministrativo la giurisdizione esclusiva nelle controversie in materia di gestione dei rifiuti – non ha efficacia retroattiva e, pertanto, non è applicabile ratione temporis al giudizio principale, il quale era già pendente alla data dell'entrata in vigore del decreto-legge medesimo; sia perché, infine, il diritto alla «salute o all'ambiente salubre», fatto valere dall'attore nel giudizio a quo, ha «il rango di diritto soggettivo assoluto [...] incomprimibile», con conseguente appartenenza alla giurisdizione ordinaria della controversia nella quale è fatto valere;

che il rimettente motiva la sussistenza della propria giurisdizione nel giudizio principale di merito in modo non palesemente implausibile, almeno quanto: alla non incidenza nel giudizio a quo del principio di diritto espresso della Corte di cassazione ai sensi dell'art. 363 cod. proc. civ.; alla non riconducibilità della controversia alla materia dell'edilizia e urbanistica; alla irretroattività del comma 1 dall'art. 4 del decreto-legge n. 90 del 2008 in ordine all'attribuzione della giurisdizione esclusiva al giudice amministrativo in materia di controversie attinenti alla «gestione dei rifiuti»;

che, anche a voler considerare non implausibile la giurisdizione affermata dal rimettente, tutte le sollevate questioni esposte nel Ritenuto in fatto sono comunque manifestamente inammissibili, per difetto di rilevanza;

che, con riferimento alle questioni riguardanti l'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 90 del 2008, il giudice a quo ne afferma la rilevanza sul presupposto che le vicende del

provvedimento cautelare «sono strettamente connesse al giudizio di merito» instaurato dopo l'adozione del provvedimento;

che, in particolare, tale connessione sussisterebbe sia perché, in caso di rigetto totale o parziale della domanda di merito, la misura cautelare perde efficacia e il giudice di merito deve dare le disposizioni necessarie per il ripristino della situazione precedente (art. 669-nonies, terzo comma, cod. proc. civ.); sia perché, in caso di accoglimento della domanda di merito, la misura cautelare in precedenza concessa «sopravvive e non viene assorbita dalla decisione di merito favorevole»;

che l'affermata connessione tra provvedimento cautelare e giudizio di merito non sussiste, nella specie, perché: a) il giudizio di merito non costituisce – come pure riconosce il rimettente – «un […] giudizio di convalida […] della misura cautelare» e, pertanto non ha ad oggetto il riesame della correttezza e dell'efficacia della misura, ma solo l'accertamento del diritto a tutela del quale è stato richiesto il provvedimento cautelare; b) in particolare, le vicende del giudizio di merito influenzano quelle del provvedimento cautelare, ma non viceversa, in quanto i provvedimenti di cui al terzo comma dell'art. 669-nonies cod. proc. civ., ripristinatori della situazione precedente al provvedimento cautelare e richiamati dal ricorrente, conseguono alla pronuncia di merito che dichiara l'inesistenza del diritto a tutela del quale è stato concesso il provvedimento e non certo alla perdita di efficacia verificatasi prima di tale pronuncia; c) la cessazione degli effetti del provvedimento cautelare si è già verificata a séguito della sua mancata riconferma da parte del giudice amministrativo e deriva direttamente dalla denunciata disposizione; d) la sentenza di accoglimento della domanda di merito è dotata di una propria efficacia esecutiva, ai sensi dell'art. 282 cod. proc. civ., indipendente dall'efficacia o inefficacia dei provvedimenti cautelari precedentemente emessi;

che, sempre in punto di rilevanza delle questioni riguardanti la medesima disposizione, il rimettente evidenzia che, nel giudizio a quo, le parti hanno chiesto «emettersi opposte pronunce sul provvedimento cautelare», cioè, rispettivamente, la caducazione e la conferma;

che anche tale osservazione del rimettente non appare conferente, perché i sottolineati profili di indipendenza del giudizio cautelare rispetto al giudizio di merito rendono prive di rilievo le eventuali richieste delle parti di conferma o caducazione del provvedimento cautelare con la pronuncia di merito;

che, in conclusione, il rimettente, quale giudice del giudizio di merito instaurato dopo il provvedimento cautelare, non deve fare applicazione della disposizione denunciata, non essendo egli il giudice della riconferma di detto provvedimento;

che, di conseguenza, non ponendosi l'applicazione della disposizione censurata «come necessaria ai fini della definizione del giudizio» principale, le sollevate questioni non sono rilevanti (sentenza n. 241 del 2008; analogamente, ex plurimis, sentenze n. 53 e n. 50 del 2010; n. 173 del 2009);

che, con riferimento alle questioni riguardanti l'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 90 del 2008, il rimettente afferma espressamente che tale disposizione «può» essere disapplicata, perché in «contrasto con specifiche norme comunitarie» (in particolare con la direttiva 1999/31/CE, relativa alle discariche di rifiuti);

che dette questioni non sono rilevanti, perché sollevate prima della risoluzione, da parte del giudice a quo, del problema – da lui stesso posto – della compatibilità della disposizione censurata con l'ordinamento comunitario;

che, infatti, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il «dubbio manifestato dal rimettente con riguardo alla possibilità di non applicare la norma impugnata per contrasto con

il diritto comunitario rende difettosa la motivazione sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale, rispetto alla quale "la questione di compatibilità comunitaria costituisce un prius logico e giuridico"» (ordinanza n. 100 del 2009; nello stesso senso, sentenza n. 284 del 2007 ed ordinanza n. 415 del 2008).

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.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, e dell'art. 9, comma 1, 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), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, sollevate − in riferimento agli artt. 2, 3, 9, 24, 32, 100, 101, 102, 103,104, 111, 113, 114, 117 e 118 della Costituzione − dal Tribunale di Salerno con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2010.

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.