CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **167/2011** (ECLI:IT:COST:2011:167)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **MADDALENA** - Redattore: **QUARANTA**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **09/05/2011**
Deposito del **12/05/2011**; Pubblicazione in G. U. **18/05/2011**
Norme impugnate: Art. 4, c. 1°, del decreto legge 23/05/2008, n. 90, convertito con modificazioni in legge 14/07/2008, n. 123.
Massime: **35655**
Atti decisi: **ord. 330/2010**

ORDINANZA N. 167

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo MADDALENA; Giudici : Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, 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 Giudice di pace di Gragnano nel

procedimento vertente tra D'A. A. e il Comune di Gragnano ed altri con ordinanza del 1° agosto 2009, iscritta al n. 330 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2010.

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

udito nella camera di consiglio del 20 aprile 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta.

Ritenuto che il Giudice di Pace di Gragnano ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, 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, per violazione degli artt. 24, 25, primo comma, 100, 102, secondo comma, 103 e 113 della Costituzione;

che il remittente premette che l'attore del giudizio a quo ha convenuto in giudizio il Comune di Gragnano, la Regione Campania e la Presidenza del Consiglio dei ministri perché venissero condannati al risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali a lui cagionati dalla omessa raccolta dei rifiuti su strade urbane, dei disservizi e delle inefficienze, delle inadempienze, dei disagi connessi all'emergenza rifiuti, nonché dei pericoli ambientali ed igienico-sanitari;

che, in particolare, l'attore ha chiesto il ristoro di tutti i danni subiti durante il periodo dell'emergenza rifiuti compreso tra il 14 dicembre 2007 e il 20 gennaio 2008;

che il giudice a quo rileva come la norma impugnata – nella parte in cui prevede che «sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie, anche in ordine alla fase cautelare, comunque attinenti alla complessiva azione di gestione dei rifiuti, seppure posta in essere con comportamenti dell'amministrazione pubblica o dei soggetti alla stessa equiparati» – dovrebbe trovare applicazione ai fini della risoluzione della controversia;

che, infatti, detta norma, devolvendo al giudice amministrativo in sede esclusiva la cognizione di tutte le controversie in materia di gestione dei rifiuti, dovrebbe comportare l'emanazione di una sentenza con la quale il giudice adito declini la sua giurisdizione;

che l'eventuale accoglimento della questione, invece, permetterebbe una decisione nel merito;

che, con riferimento al giudizio di non manifesta infondatezza, il giudice a quo sottolinea come questa Corte avrebbe affermato che il legislatore ordinario non ha un'assoluta e incondizionata discrezionalità nell'attribuzione al giudice amministrativo di materie devolute alla sua giurisdizione esclusiva, potendo soltanto indicare "particolari materie" rispetto alle quali la cognizione di detto giudice investe anche posizioni di diritto soggettivo; ciò implicherebbe che «la mera partecipazione dell'amministrazione al giudizio o il generico coinvolgimento di un interesse pubblico nella controversia non possono considerarsi di per sé sufficienti a radicare la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo» (si richiamano le sentenze n. 204 del 2004 e n. 191 del 2006);

che, alla luce di queste premesse, il remittente ritiene che la norma censurata, nella parte in cui non esclude dalla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto comportamenti meramente materiali posti in essere dalla pubblica amministrazione, violerebbe gli artt. 24, 25, primo comma, 102, secondo comma, 103 e 113 Cost.;

che, in particolare, si sottolinea come il legislatore, contravvenendo al criterio di riparto fondato sulla posizione giuridica soggettiva, radicherebbe la giurisdizione su un dato puramente oggettivo rappresentato dalla sussistenza di un interesse pubblico;

che, inoltre, la disposizione censurata sottrarrebbe «le decisioni del giudice amministrativo al controllo nomofilattico della Corte di cassazione, essendo limitato tale controllo (…) ai soli motivi di giurisdizione»;

che, in particolare, la violazione dell'art. 25 Cost. deriverebbe dal fatto che la norma in esame «eleva il giudice amministrativo a giudice naturale competente a conoscere della controversia anche rispetto ad una domanda di risarcimento danni per comportamenti materiali, non riconducibili nemmeno mediatamente all'esercizio di un potere pubblico, pur illegittimo»;

che, infine, in relazione all'asserita violazione dell'art. 100 Cost., si deduce che tale violazione deriverebbe dal fatto che l'attribuzione generalizzata in capo al giudice amministrativo di tutti i comportamenti, ivi compresi quelli che non attengono all'esercizio di un potere amministrativo, «radicherebbe la giurisdizione amministrativa per il solo fatto che una delle parti sia l'amministrazione, facendo del giudice amministrativo il giudice dell'amministrazione piuttosto che l'organo di garanzia della giustizia dell'amministrazione»;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, rilevando come la norma impugnata debba essere interpretata nel senso di ricondurre nel suo ambito di applicazione soltanto i comportamenti espressione di un potere pubblico;

che, nella specie, verrebbe in rilievo, invece, un comportamento meramente materiale che ha cagionato una asserito danno, con la conseguenza che la giurisdizione dovrebbe spettare al giudice ordinario.

Considerato che questa Corte, con la sentenza n. 35 del 2010 e con le ordinanze n. 371 del 2010 e n. 54 del 2011, scrutinando la stessa norma oggetto del presente giudizio – dopo avere sottolineato come l'art. 103 della Costituzione imponga che la giurisdizione esclusiva verta su particolari materie in relazione alle quali l'amministrazione pubblica agisce come autorità e cioè attraverso la spendita di poteri amministrativi – ha ritenuto che nella norma censurata l'espressione «comportamenti» deve essere intesa nel senso che «quelli che rilevano, ai fini del riparto della giurisdizione, sono soltanto i comportamenti costituenti espressione di un potere amministrativo e non anche quelli meramente materiali posti in essere dall'amministrazione al di fuori dell'esercizio di una attività autoritativa»;

che l'espressione «azione di gestione dei rifiuti» va logicamente intesa «nel senso che l'attività della pubblica amministrazione deve essere preordinata alla organizzazione o alla erogazione del servizio pubblico di raccolta e di smaltimento dei rifiuti»;

che, di conseguenza, nella controversia all'esame del remittente, venendo in rilievo una questione afferente al risarcimento del danno conseguente a comportamenti meramente materiali posti in essere dalla pubblica amministrazione, questi ultimi «non sono ricompresi nell'ambito di applicazione della norma impugnata, come sopra interpretata, e rientrano, invece, nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, nella specie correttamente adita»;

che, pertanto, la questione sollevata deve ritenersi manifestamente infondata, in quanto le censure prospettate, in relazione a tutti i parametri costituzionali evocati, muovono, per le ragioni esposte, da un presupposto interpretativo erroneo e cioè che la norma in esame ricomprenderebbe nel suo ambito applicativo anche i comportamenti meramente materiali posti in essere dalla pubblica amministrazione;

che, del resto, lo stesso decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante: «Delega al Governo per il riordino del processo amministrativo»), abrogando la norma censurata (art. 4 dell'Allegato 4) − con effetti non incidenti sul giudizio a quo − ne ha riprodotto il contenuto, specificando, però, che i comportamenti posti in essere dalla pubblica amministrazione devono essere «riconducibili, anche mediatamente, all'esercizio di un pubblico potere» (art. 133, comma 1, lettera p).

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 infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, 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, sollevata, in riferimento agli artt. 24, 25, primo comma, 100, 102, secondo comma, 103 e 113 della Costituzione, dal Giudice di Pace di Gragnano, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 2011.

F.to:

Paolo MADDALENA, Presidente

Alfonso QUARANTA , Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2011.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI

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.