

**Sentenza:** n. 35 del 5 febbraio 2010

**Materia:** Giurisdizione esclusiva giudice amministrativo

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** art. 103, primo comma, Cost.

**Ricorrente:** Tribunale ordinario di Napoli

**Oggetto:** art. 4 decreto-legge 23 maggio 2008, 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

**Esito:** infondatezza del ricorso

**Estensore nota:** Beatrice Pieraccioli

A seguito di un ricorso in via incidentale promosso dal tribunale di Napoli la Consulta viene investita della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 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. Tale norma 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; la predetta norma aggiunge che la giurisdizione del giudice amministrativo è estesa anche alle controversie relative a diritti costituzionalmente tutelati. Il giudice rimettente ritiene che la disposizione censurata violerebbe l'art. 103, primo comma, della Costituzione, in quanto essa attuerebbe «un'amplissima devoluzione di materie alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (...) sganciata da qualsivoglia collegamento con l'esercizio di poteri autoritativi della p.a. e radicata piuttosto sulla mera inerenza della controversia alla complessiva attività di gestione amministrativa di rifiuti».

In via preliminare la Corte osserva che nel giudizio a quo si controverte in merito ad una domanda di condanna dell'Azienda sanitaria locale Napoli 1 al pagamento di una somma di denaro. Più in particolare, il Tribunale remittente rileva che, a seguito dell'esecuzione di un contratto di gestione integrata di rifiuti sanitari stipulato all'esito di una procedura di gara indetta dalla predetta azienda, l'aggiudicataria maturava un credito pari ad euro 102.546,00, che veniva regolarmente ceduto alla ricorrente. Quest'ultima, pertanto, nella sua qualità di cessionaria del credito, proponeva domanda volta ad ottenere l'adempimento, da parte dell'amministrazione sanitaria, dell'obbligazione di pagamento, nascente da contratto.

La Corte nel ritenere non fondato il ricorso ribadisce la propria posizione in materia affermando il principio secondo cui il primo comma dell'art. 103 della Costituzione, pur non avendo conferito al legislatore ordinario una assoluta e incondizionata discrezionalità nell'attribuzione al giudice amministrativo di materie devolute alla sua giurisdizione esclusiva, gli ha riconosciuto il potere di indicare "particolari materie" nelle quali la tutela nei confronti della pubblica amministrazione investe anche diritti soggettivi (sentenze n. 204 del 2004; n. 191 del 2006; n. 140 del 2007).

La norma impugnata deve dunque essere interpretata alla luce delle indicate condizioni che delimitano, sul piano costituzionale, l'ambito della giurisdizione esclusiva.

Nella definizione dei confini della giurisdizione esclusiva è, pertanto, necessario, in primo luogo, che la controversia involga situazioni giuridiche di diritto soggettivo e di interesse legittimo strettamente connesse.

In secondo luogo, è necessario che il legislatore assegni al giudice amministrativo la cognizione non di "blocchi di materie", ma di materie determinate.

Infine, è richiesto che l'amministrazione agisca, in tali ambiti predefiniti, come autorità e cioè attraverso la spendita di poteri amministrativi che possono essere esercitati sia mediante atti unilaterali e autoritativi sia mediante moduli consensuali ai sensi dell'art. 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), sia infine mediante comportamenti, purché questi ultimi siano posti in essere nell'esercizio di un potere pubblico e non consistano, invece, in meri comportamenti materiali avulsi da tale esercizio. In tale ultimo caso, infatti, la cognizione delle controversie nascenti da siffatti comportamenti spetta alla giurisdizione del giudice ordinario.

Passando ad esaminare la norma impugnata alla luce di tali condizioni, la Corte evidenzia che il legislatore, nell'attribuire al giudice amministrativo la giurisdizione esclusiva sulle controversie attinenti alla complessa azione di gestione dei rifiuti, ha, innanzitutto, individuato una "particolare" materia, rappresentata appunto dalla "gestione dei rifiuti".

Inoltre, il riferimento ai comportamenti, su cui si incentra la doglianza del remittente, deve essere inteso 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. 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. Ne consegue che nella controversia all'esame del remittente, venendo in rilievo questioni meramente patrimoniali connesse al mancato adempimento da parte dell'amministrazione di una prestazione pecuniaria nascente da un rapporto obbligatorio, i comportamenti posti in essere dall'amministrazione stessa 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.

Anche la giurisprudenza amministrativa ha seguito questo orientamento, escludendo che possano rientrare nell'ambito della propria giurisdizione esclusiva le controversie afferenti a questioni che non involgono anche l'esercizio di poteri amministrativi (così sentenza del Tar del Lazio, Roma, I sezione, 18 febbraio 2009, n. 1655, richiamata nella stessa ordinanza di remissione). Né sussiste un indirizzo interpretativo difforme della giurisdizione ordinaria, tanto di legittimità quanto di merito, per cui non può essere invocato, al riguardo, un ipotetico "diritto vivente" nel senso prospettato dal remittente.

La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Napoli viene ritenuta dalla Corte, per le ragioni sin qui esposte, non fondata.