



TRIBUNALE DI SALERNO
I SEZIONE CIVILE
IL GIUDICE DESIGNATO

— visti gli atti e sciogliendo la riserva che precede, osserva:

IN FATTO

Con ricorso depositato il 5.2.07, il Comune di Serre esponeva che, con una serie di provvedimenti del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti nella Regione Campania, ed in particolare con l'ordinanza commissariale n. 14 del 24.1.07, era stato individuato un sito nel territorio di detto Comune – e precisamente una cava dismessa in località Valle della Masseria – per la creazione di una “megadiscarica di rifiuti”. Siffatta decisione del Commissario, seguita da ulteriori iniziative che avevano confermato l'individuazione del sito nella predetta località, avrebbe comportato – a detta del ricorrente – un sicuro pregiudizio per il diritto alla salute dei cittadini del Comune di Serre ed alla stessa salubrità dell'ambiente.

L'ingente quantità di rifiuti, provenienti da tutta la Regione, e calcolati in circa 7.500 tonnellate al giorno, avrebbe, invero, cagionato continue e massive immissioni di polveri, fumo ed esalazioni maleodoranti con evidente e grave pregiudizio, oltre che alla salute degli abitanti della zona, al complesso e delicato ecosistema venuto a crearsi nel territorio del Comune di Serre.

A tal riguardo, l'ente ricorrente deduceva – producendo altresì specifica documentazione a sostegno di tali allegazioni – che fin dal 1976 era stata istituita nel suo territorio un'Oasi di protezione della fauna, in località Persano, successivamente (e precisamente nel 2003) dichiarata "zona umida di importanza internazionale", ai sensi e per gli effetti della Convenzione di Ramsar, ratificata dall'Italia con d.p.r. n. 448 del 13.3.76.

Sicché, sarebbe stato del tutto intuibile – secondo il ricorrente - il degrado che a tale situazione ambientale avrebbe comportato la presenza di una siffatta discarica, con conseguente gravissimo ed irreversibile pregiudizio alla flora ed alla fauna esistenti nel predetto ecosistema.

Di qui la richiesta, avanzata dall'ente territoriale, di emissione di un provvedimento ex art. 700 c.p.c., che inibisse al Commissario delegato per l'emergenza rifiuti la costruzione e messa in opera della discarica nel sito suindicato.

Alla pretesa cautelare resisteva il Commissario, eccependo: a) in via pregiudiziale, il difetto di giurisdizione del giudice adito, nonché l'improponibilità dell'azione per inammissibilità della futura domanda di merito; b) in via preliminare, il difetto di legittimazione attiva del Comune di Serre; c) nel merito, l'insussistenza dei presupposti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*, necessari per l'accoglimento della pretesa cautelare avanzata dal ricorrente.

Nel procedimento intervenivano, invocando, a loro volta, la tutela del diritto alla salute ed all'ambiente salubre: 1) n. 5 Caseifici, produttori di mozzarella di bufala e derivati del latte, con riconoscimento del marchio D.O.P.; 2) n. 2 Aziende Agricole, gestrici di allevamenti bufalini ed attività di agriturismo; 3)

il Consorzio di Bonifica Destra Sele; 4) la Coldiretti; 5) n. 15 cittadini del Comune di Serre, proprietari di abitazioni poste nella immediate vicinanze del sito individuato per l'ubicazione della programmata discarica.

Quindi – prodotta documentazione, sentite le parti all'udienza di comparizione del 23.3.07, e depositate dalle stesse note difensive autorizzate – il procedimento veniva riservato per la decisione.

IN DIRITTO

La delicata, tormentata e complessa vicenda, pervenuta all'esame del giudicante in sede di richiesta cautelare, postula – per una sua serena ed esaustiva risoluzione – una dettagliata e motivata valutazione delle numerose questioni, procedurali e di merito, sollevate dalle parti nei rispettivi scritti difensivi.

Si procede, pertanto, ad un analitico esame delle stesse, prendendo l'avvio dalle questioni di carattere pregiudiziale, per passare – gradatamente – all'esame delle questioni preliminari e, quindi, al merito della pretesa cautelare azionata.

1. SULLA QUESTIONE DI GIURISDIZIONE.

A tal fine, deve rilevarsi che l'Avvocatura dello Stato ha, in primo luogo, eccetto il difetto di giurisdizione del giudice adito, che deriverebbe – a suo dire – dal fatto che, in ordine ai diritti azionati dal Comune di Serre, diritto alla salute ed all'ambiente salubre, sarebbero intervenuti atti autoritativi della p.a, legittimamente assunti, ma che, in ogni caso, richiederebbero una valutazione di legittimità da parte del giudice amministrativo. Ne discenderebbe, a parere dell'Avvocatura, che la posizione azionata dal Comune di Serre rivestirebbe la consistenza di mero interesse legittimo – per effetto della degradazione dei

predetti diritti, in conseguenza dell'esercizio del potere amministrativo in questione - con conseguente difetto di giurisdizione del giudice ordinario adito.

La tesi - ancorchè pregevolmente svolta dall'Avvocatura nei proprio scritti difensivi - appare, tuttavia, infondata, e deve essere disattesa.

Osserva, al riguardo, il giudicante che nell'ultimo quarto di secolo - ne costituiscono un esempio evidente le pronunce C. Cost. 26.7.79 n. 88 e C. Cost. 14.7.86 n. 184 - l'ordinamento, per effetto di una significativa evoluzione del "diritto vivente", si è andato progressivamente orientando verso l'affermazione dell'assoluta preminenza dei diritti fondamentali di libertà previsti dalla Costituzione. Tanto da indurre autorevole dottrina a constatare, incisivamente, che la Costituzione repubblicana ha introdotto un modo nuovo di intendere la positività del diritto: come conformità a criteri o misure di "diritto giusto".

In tale prospettiva, si è ritenuto che a fronte dei diritti assoluti di libertà garantiti dalla Costituzione ai cittadini nessun potere discrezionale della p.a. possa configurarsi, non essendo gli stessi in alcun modo comprimibili o degradabili ad interessi legittimi ad opera dei pubblici poteri, neppure per ragioni di interesse pubblico (disponibilità finanziarie, gestione delle risorse, bilanciamento con altri interessi di rilevanza pubblicistica). L'inevitabile corollario di tali affermazioni è che, in ordine alla lesione di siffatti diritti assoluti, proprio in quanto non è configurabile un potere restrittivo o compressivo della p.a., non può che sussistere la giurisdizione del giudice ordinario (cfr., in tal senso, - *ex plurimis* - Cass.S.U. 24.6.05 n. 13548, relativa al diritto alla salute, sotto il profilo del trattamento sanitario indispensabile a preservarne "il nucleo irriducibile"; Cass.S.U. 18.11.97 n. 11432, relativa al

diritto di libertà religiosa; Cass.S.U. 10.5.01 n. 192, relativa al diritto di libertà sindacale, secondo cui la giurisdizione del g.o. sussiste finanche nel caso in cui il *petitum* consista nell'annullamento del provvedimento impugnato; C.Cost. 3.6.87 n. 215, con riferimento al diritto all'istruzione per i soggetti portatori di handicap).

Orbene, è del tutto evidente che un posto di primo piano, nell'ambito dei diritti incompressibili da parte della p.a., non può non essere occupato dal diritto alla salute, garantito – quale bene essenziale dell'individuo – dall'art. 32 Cost., a fronte del quale, dunque, la p.a. è del tutto priva del potere di affievolimento della relativa posizione soggettiva, ancorchè agisca per motivi di interesse pubblico. Con la conseguenza che la domanda di risarcimento del danno proposta nei confronti della p.a., e l'eventuale pretesa cautelare ad essa connessa, sono devolute alla cognizione del giudice ordinario, vertendosi in materia di diritti soggettivi costituzionalmente garantiti, che non tollerano interferenze esterne (v., *ex plurimis*, Cass.S.U. 8.11.06 n. 23735; Cass.S.U. 13.6.06 n. 13659; Cass.S.U. 8.3.06 n. 4908; Cass. 27.7.00 n. 9893; Cass.S.U. 17.11.92 n. 12307; Cass.S.U. 21.12.90 n. 12133).

Da quanto suesposto consegue, pertanto – con riferimento al caso concreto – che, avendo il Comune di Serre agito per la tutela, in via cautelare, del diritto alla salute ed all'ambiente salubre, riproponendosi di chiedere, nel giudizio di merito, il risarcimento di danni e la definitiva inibizione all'installazione della discarica nella zona in questione, deve ritenersi senza dubbio sussistente la giurisdizione del giudice ordinario in ordine all'azione proposta dal ricorrente.

2. SULLA PROPONIBILITÀ DELL'AZIONE CAUTELARE.

L'Avvocatura dello Stato ha sollevato, poi, l'eccezione di improponibilità dell'azione cautelare instaurata dal Comune di Serre, siccome collegata – a suo avviso – ad una domanda di merito inammissibile, avendo il ricorrente affermato (v. p. 10 del ricorso) che il giudizio di merito “avrà ad oggetto l'inibizione ad installare la discarica nella zona in premessa, indicata ed individuata con ordinanza n. 14 del 24.1.07 dal Commissario di Governo per l'emergenza rifiuti in Campania, nonché il risarcimento dei danni patiti e patendi dalla collettività” (v. p. 10 del ricorso).

Ebbene, a parere dell'Avvocatura, la pretesa inibitoria costituirebbe una domanda di merito improponibile, atteso che nel nostro ordinamento l'inibitoria non configura un'azione di carattere generale, essendo consentita nelle sole ipotesi tipiche previste dalla legge (es. artt. 844 c.c., art. 1170 c.c., art. 1469 sexies c.c., art. 156 l. dir. aut., ecc.).

L'assunto non può essere condiviso.

Invero, in tema di pericolo per la salute ex art. 32 Cost. – non attagliandosi ai diritti personali, come quello in considerazione, il disposto dell'art. 844 c.c., relativo ai rapporti inerenti il diritto di proprietà sugli immobili – la tutela per la denunciata lesione di tale diritto si esplica nelle forme ripristinatorie ed inibitorie di cui agli artt. 700 c.p.c. e 2058 c.c., ferma restando la tutela risarcitoria nelle forme di cui agli artt. 2043 e 2058 c.c., ossia per equivalente o in forma specifica. In altri termini, la tutela sia preventiva, in caso di pericolo per il diritto alla salute, che sanzionatoria e riparatoria nel successivo giudizio di merito, ben possono essere esercitate attraverso l'inibitoria, ex artt. 700 c.p.c. e 2058 c.c., costituente una modalità di tutela in forma specifica che

particolarmente si attaglia alla lesione del diritto in parola (cfr. Cass. 19.7.85 n. 4263, Cass. 11.9.89 n. 3921, Cass. 27.7.00 n. 9893, Cass. 8.11.06 n. 23735).
 Ne discende che, nel caso di specie, deve ritenersi pienamente proponibile, da parte del Comune di Serre, l'indicata domanda di merito, ai sensi degli artt. 2043 e 2058 c.c.

3. SULLA LEGITTIMAZIONE ATTIVA DEL RICORRENTE E DEGLI INTERVENTORI.

La difesa del Commissario resistente ha eccepito, inoltre, il difetto di legittimazione attiva del Comune di Serre sotto tre specifici profili: a) la posizione fatta valere dal Comune per effetto del menzionato esercizio dei poteri pubblicistici del Commissario, avrebbe consistenza di interesse legittimo, come tale invocabile solo dai singoli cittadini portatori, e non di diritto soggettivo alla salute dell'intera collettività, deducibile anche dall'ente territoriale; b) gli eventuali effetti pregiudizievoli della scarica si produrrebbero soltanto in danno dei singoli, con conseguente carenza di potere sostitutivo, al riguardo da parte dell'ente territoriale, ex art. 81 c.p.c.; c) il potere del Sindaco di adottare provvedimenti a tutela della salute dei cittadini sarebbe stato temporaneamente trasferito, dalla normativa emergenziale di cui al d.lg. n. 263/06, convertito in l. n. 290/06, al Commissario governativo.

Ciò posto, per quanto attiene al profilo sub a), non può ~~che~~ rinviarsi a quanto si è già rilevato in ordine alla natura di diritto incompressibile propria del diritto alla salute, che non degrada mai ad interesse legittimo.

Quanto ai profili sub b) e c), deve anzitutto osservarsi che, in questa sede, non viene in alcun modo in considerazione il potere di ordinanza del Sindaco in materia di diritto alla salute o alla sicurezza dei cittadini, bensì l'esercizio da

parte del Comune, quale ente esponentiale della collettività locale, di un'azione volta a tutelare il diritto alla salute ed all'ambiente della collettività di riferimento. Ebbene, non può negarsi che debba essere riconosciuto al Comune, "che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo" (art. 3, co. 2°, del d.lg. 267/00), l'accesso alla tutela giurisdizionale allorché venga dedotta, come nella specie, la lesione – ad opera di altra autorità – di interessi riconducibili nella sfera della fruizione della comunità locale, che nell'ente territoriale in questione trova la prima e immediata occasione di aggregazione ed omogeneizzazione (Cons.St. 18.3.03 n. 1407).

Pertanto, deve ritenersi – ad avviso del giudicante – che al Comune vada riconosciuta, in quanto ente esponentiale della comunità territoriale, la legittimazione a far valere, dinanzi al giudice ordinario, il diritto alla salute ed all'incolumità fisica dei cittadini, ex art. 32 Cost. (cfr., in termini, Cass.S.U. 17.11.92 n. 12307, che ha riconosciuto la legittimazione del Comune proprio con riferimento all'installazione, da parte di un altro ente pubblico, di una discarica di rifiuti; Cass.S.U. 17.1.91 n. 400; Cass.S.U. 12.2.88 n. 1491).

E, d'altra parte, seppure fosse da ritenersi – in via di mera ipotesi – in occasione il potere di ordinanza del Sindaco, provvisoriamente trasferito al Commissario, va rilevato che tale potere di ordinanza deve comunque conformarsi ai principi dell'ordinamento ed ai precetti costituzionali (v. C.Cost. 2.7.56 n. 8; C.Cost. 23.5.61 n. 26; Cons.St. 1.6.94 n. 467), come, in subiecta materia, prevede anche l'art. 1 del d.lg. n. 263/06. Sicché il menzionato potere di ordinanza del Commissario Straordinario non potrebbe,

in ogni caso, precludere al Comune la tutela di diritti costituzionali propri e dei cittadini.

Un discorso più articolato va fatto per l'altro diritto azionato dal Comune di San, ossia quello all'ambiente, in ordine al quale l'ente ha richiamato il diritto collettivo all'ambiente salubre, ancorandolo, peraltro, al disposto dell'art. 18, co. 3°, della l. n. 349/86, che prevedeva la legittimazione anche degli enti territoriali, sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo, all'azione per il risarcimento del danno ambientale.

Va osservato, infatti, che la menzionata disposizione è stata abrogata dall'art. 333 del d.lg. 3.4.06 n. 152 (cd. codice dell'ambiente), che ha lasciato in vigore solo il co. 5° dell'art. 18 l. 349/86 (relativo al diritto di intervento delle associazioni ambientaliste nei giudizi per il risarcimento del danno ambientale). Lo stesso d.lg. n. 152/06 ha previsto, quindi, la legittimazione esclusiva del Ministro dell'Ambiente a far valere in giudizio il danno ambientale (art. 311), attribuendo al medesimo anche penetranti poteri di intervento e di tutela dell'ambiente, sia in via preventiva e ripristinatoria (artt. 304-310), che in via sanzionatoria e riparatoria (artt. 311-316).

Per il che, è venuta meno la legittimazione degli enti territoriali (Regioni, Province e Comuni) a promuovere l'azione risarcitoria – e, quindi, la connessa azione preventiva cautelare – per il risarcimento del danno ambientale, essendo stata conferita agli stessi una mera funzione di collaborazione con lo Stato (v. art. 299, co. 2°).

Tuttavia, al fine di chiarire l'effettiva portata di detta legittimazione esclusiva del Ministro dell'Ambiente, deve farsi riferimento alla nozione di danno ambientale enunciata dall'art. 300, co. 1°, del d.lg. n. 152/06, a tenore del

quale tale pregiudizio si concreta in "qualsiasi deterioramento significativo o
incalcolabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da
quest'ultima". A titolo esemplificativo, tale pregiudizio può concernere, ai
 sensi del co. 2° della norma summenzionata, il deterioramento alle specie e
 agli habitat naturali - protetti dalla normativa nazionale e comunitaria - alle
 zone interne, a quelle costiere e al terreno. Si tratta, dunque, com'è del tutto
 evidente, di un danno all'ambiente, inteso come bene comune, dell'intera
 collettività, nelle sue componenti fisiche, in relazione al quale può - forse -
 considerarsi il perché il legislatore abbia inteso accentrare la tutela in capo
 allo Stato.

E, non può revocarsi in dubbio, pertanto, che il Comune di Serre sarebbe
 sprovvisto di legittimazione attiva a far valere un siffatto pregiudizio, ove questo
 fosse stato dedotto *sub specie* del deterioramento delle risorse naturali, o delle
 utilità assicurate dalle stesse. Ma il ricorrente - al di là dell'improprio richiamo
 all'abrogato art. 18, co. 3° della l. 349/86 - ha più volte ribadito e sottolineato
 nel ricorso la sua intenzione di far valere i diritti, costituzionalmente garantiti,
 alla salute ed all'ambiente salubre.

Oltre, va rilevato in proposito che quella del pregiudizio all'ambiente è
 una nozione complessa, che ricomprende nel suo ambito una triplice dimensione, e
 che non può, pertanto, considerarsi come pertinente esclusivamente allo Stato,
 e precisamente una dimensione: a) personale, quale lesione del fondamentale
diritto all'ambiente salubre, facente capo a ciascun individuo; b) sociale, quale
 lesione del diritto all'ambiente nelle articolazioni sociali nelle quali si sviluppa
la personalità umana; c) pubblica, quale lesione del diritto-dovere pubblico
(funzione) sui bene ambientali, spettante alle istituzioni centrali e periferiche

(così Cass.pen. 10.6.02 n. 22539), ed oggi esclusivamente allo Stato ai sensi del d.lg. n. 152/06.

Sendo così le cose, è chiaro che, se il Comune di Serre – come detto – sarebbe sfornito di legittimazione attiva a far valere, anche nella presente sede cautelare, il danno ambientale nella dimensione sub c), – in verità neppure dedotto nel presente procedimento – all'opposta conclusione deve pervenirsi per le altre due dimensioni del pregiudizio all'ambiente.

E', invero, del tutto evidente che compete ai Comuni, come – del resto – a ciascun cittadino, la legittimazione ad agire in giudizio per far valere, anche in via cautelare e d'urgenza ex art. 700 c.p.c., il danno non solo alla salute dei cittadini, ma anche all'ambiente salubre (v. Cass.S.U. 21.12.90 n. 12133, Cass. S.U. 17.1.91 n. 400), attesa il riflesso che quest'ultimo può avere sul primo, costituendo l'ambiente la dimensione spaziale della vita e delle attività personali e sociali dei singoli cittadini.

Ma vi è di più.

Non può revocarsi in dubbio, a parere del giudicante, che un evento pericoloso per la salute dell'intera comunità territoriale, come l'installazione di una discarica, per le possibili ripercussioni sul territorio e per le potenziali devastazioni ambientali che possono scaturirne, – e la cui ricorrenza in concreto andrà esaminata, con specifico riferimento alle peculiarità geomorfologiche del Comune di Serre, nella parte relativa al *fumus boni iuris* – può configurare una lesione allo stesso diritto costituzionale dell'ente territoriale esponenziale alla propria identità culturale, politica ed economica. Al cui tutela il Comune è sicuramente legittimato (Cass. 15.4.98 n. 3807).

Per altro verso, nel caso di specie deve altresì tenersi conto – benché sul punto non sia stata mossa contestazione alcuna da parte del resistente – anche degli interventi spiegati dai terzi, pienamente ammissibili in quanto a tutela dello stesso diritto all'ambiente salubre, oltre che alla salute, fatto valere dal ricorrente. Tali interventi hanno comportato, infatti, l'emersione nel procedimento della necessità di considerare – ai fini dell'eventuale tutela cautelare – la situazione soggettiva dei privati abitanti nella zona della discarica, nonché delle aziende agricole e dei caseifici, le cui attività potrebbero essere turbate in modo notevole dall'installazione della discarica nel sito in questione (v. Cass.S.U. 7.2.97 n. 1187, che ha ritenuto il privato, gestore di un villaggio turistico alberghiero, legittimato a far valere, dinanzi al g.o., l'insalubrità ed invivibilità dell'ambiente, ai fini dello svolgimento della sua attività).

Deve, pertanto, concludersi per la sussistenza della piena legittimazione del ricorrente e degli intervenuti a proporre la presente azione cautelare.

4. SUL FUMUS BONI IURIS.

Sussiste, poi, ad avviso del giudicante, il requisito del *fumus boni iuris*, necessario per la concessione del chiesto provvedimento ex art. 700 c.p.c., con riferimento ad entrambi i diritti azionati.

Per vero, per quanto attiene al diritto alla salute, deve ritenersi senz'altro ricorrente nella specie – fatta salva ogni più approfondita verifica da espletarsi nel giudizio di merito – una condotta colposa del resistente astrattamente lesiva di tale diritto, ai sensi degli artt. 2043 e 2059 c.c. Invero, dal combinato disposto degli artt. 2043 e ss. c.c. e 2 e ss. Cost., discende che la lesione di diritti di rilevanza costituzionale – tra i quali, appunto, il diritto alla salute – va

incontro alla sanzione risarcitoria ex art. 2059 c.c. (anche per equivalente) quale danno non patrimoniale, per il fatto in sé della lesione, indipendentemente da possibili ricadute sul patrimonio, ed anche a prescindere da previsioni specifiche di legge ordinaria, in quanto lesione di valori costituzionalmente protetti e garantiti da norme costituzionali cogenti (nella specie, dall'art. 32 Cost.) (cfr., *ex plurimis*, C. Cost. 11.7.03 n. 233; Cass. 12.12.03 n. 19057; Cass. 20.2.04 n. 3399; Cass. 27.7.06 n. 17144).

Ne consegue che, in caso di minaccia al bene-valore suindicato, ben può essere azionata, in via preventiva, la tutela ex art. 700 c.p.c.

Tuttavia, nel caso di specie, deve rilevarsi che anche specifiche previsioni normative di legge ordinaria impongono, nell'installazione delle discariche, particolari cautele a garanzia della pubblica incolumità e della salute delle persone.

Invero, ai sensi dell'art. 2, co. 2°, del d.lg. n. 22/97, "i rifiuti devono essere recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo".

Del pari, a norma dell'art. 301, co. 1°, del d.lg. n. 152/06, "in applicazione del principio di precauzione di cui all'art. 174, par. 2, del Trattato CE, in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione".

Ebbene, è di tutta evidenza che concretando indubbiamente l'installazione e l'esercizio di una discarica un'attività pericolosa ex art. 2050 c.c., per i mezzi adoperati e per l'inquinamento che può derivarne (v. Cass. 1.9.95 n. 9211), incombeva sull'amministrazione resistente dimostrare di avere adottato tutte le misure idonee – alla stregua della normativa di settore – ad escludere pericoli

per la pubblica incolumità (sull'applicabilità della presunzione di colpa ex art. 2050 c.c. alla p.a., v. Cass. 27.2.84 n. 1393; Cass. 27.1.82 n. 537).

Tuttavia, nel caso di specie, nessuna dimostrazione in tal senso risulta fornita dall'amministrazione resistente, atteso che dalla copiosa documentazione versata in atti non è dato rilevare se non l'effettuazione della valutazione di incidenza ambientale, ex l. 152/06. Nessun studio di fattibilità, sul piano della salute umana, risulta effettuato dal Commissario per l'emergenza rifiuti.

Eppure, studi condotti – anche all'estero – sull'impatto della prossimità a discariche sulla salute umana, hanno evidenziato una maggiore incidenza del rischio di patologie cardiovascolari, urogenitali ed al sistema nervoso, nonché dei tumori, derivanti dalla vicinanza a discariche, siano esse autorizzate o meno (v., in particolare, lo Studio Pilota sull'impatto sulla salute umana, relativo al trattamento dei rifiuti in Campania per il periodo 1996-2002, e il Notiziario dell'Istituto Superiore di Sanità n. 6/05).

Nel caso concreto, poi, la necessità di una attenta ricerca sulla compatibilità di una megadiscarica, come quella progettata, con la salute dei cittadini, sarebbe stata tanto più necessaria, in quanto – come si desume dalle attestazioni del Comune di Serre del 30.1.07 in atti – in prossimità della progettata discarica insistono circa 80 abitazioni private, con altrettanti nuclei familiari residenti. Inoltre, a distanza di circa 700 m. dalla discarica sono in corso di ultimazione i lavori di realizzazione di insediamenti produttivi relativi ai settori "artigianale" ed "agroalimentare", a basso impatto ambientale, ed a circa 100 m. dalla progettata discarica è in corso la realizzazione di un campo da golf a 36 buche, per un investimento complessivo di circa 50.000.000,00 di euro.

E, pertanto, di tutta evidenza che, considerata la pericolosità intrinseca dell'attività da svolgere, sarebbe stato onere dell'amministrazione resistente dimostrare la totale sicurezza dell'impianto in questione per la salute umana.

Orbene, nei casi in cui – come nella specie – si abbia ragione di temere che nella realizzazione di un'opera pubblica, come una discarica, sia insito un pericolo per la compromissione della salute, non v'è dubbio che vi sia spazio – prima ancora che l'opera pubblica venga messa in esercizio – per una tutela inibitoria preventiva. E ciò perfino nel caso in cui l'opera in questione venga realizzata sulla base di provvedimenti legittimi e non impugnati, ed anche se – non essendo stata ancora messa in esercizio l'opera – non sia possibile accertare in concreto la misura della situazione di pericolo che dalla stessa possa generarsi, attesa l'assoluta preminenza del diritto alla salute che non tollera interferenze e compromissioni di alcun genere (cfr., in termini, Cass. 27.7.00 n. 9893).

Ne deriva che, con riferimento al diritto alla salute, deve ritenersi senza dubbio sussistente il requisito del *fumus boni iuris* dell'azionata tutela cautelare.

Ad identica conclusione deve pervenirsi, peraltro, per quanto concerne il diritto all'ambiente salubre.

A tal riguardo, giova rilevare che, con decreto del Presidente della Giunta Regionale della Campania n. 4060 del 10.11.76, è stata istituita – in località Persano del Comune di Serre – un'Oasi di protezione e di raduno per la fauna migratoria, denominata "Oasi di Persano".

Con successivo Decreto del Ministro dei Beni Culturali (decreto Ronchey), in data 29.11.93, l'area in questione è stata, inoltre, dichiarata "di notevole interesse pubblico", ai sensi della l. 29.6.39 n. 1497 e del d.p.r. 24.7.77 n. 616.

Del tutto significativa – ai fini che ci occupano – appare la motivazione del suddetto provvedimento: “considerato che la zona suddetta dominata dalla presenza del Sele e dalla straordinaria quinta scenografica dei Monti Alburni, presenta una sua suggestiva bellezza dovuta alla presenza di ambienti diversi: il lago colonizzato per circa 1/3 dalla vegetazione acquatica, prevalentemente canneti che trattengono e compattano i detriti fluviali fino alla comparsa dei primi salici, e lo spettacolare bosco idrofilo composto da pioppi, salici ed ontani che circonda la parte alta dell’invaso e prosegue a tratti per alcuni chilometri di fiume, fondendosi con esso durante la piena”.

Si tratta, davvero, di un riconoscimento dell’eccezionale rilevanza paesaggistica della zona in questione, che si commenta da sé, e non richiede ulteriori sottolineature ed evidenziazioni.

Con decreto del Ministro dell’Ambiente del 5.5.03, l’Oasi del Sele-Serre-Persano” è stata, poi, addirittura dichiarata “zona umida di importanza internazionale”, ai sensi e per gli effetti della Convenzione di Ramsar del 2.2.71. E, del pari, particolarmente significativa anche la motivazione del provvedimento in parola: “considerato l’eccezionale valore naturalistico del biotopo, costituito da ambienti altamente significativi sotto gli aspetti floristico-vegetazionali”; “considerato, altresì, l’importante ruolo che la zona umida riveste nel suo complesso per l’avifauna acquatica, soprattutto quale habitat di sosta e alimentazione durante il periodo delle migrazioni per numerose specie di uccelli acquatici”; e ancora, “considerato che la restante componente faunistica è rappresentata da specie di elevato valore scientifico e naturalistico, sia per la loro localizzazione, che per la rarietà oggettiva”.

Tra i numerosissimi endemismi faunistici citati dal D.M. in questione, non possono non menzionarsi in questa sede, quanto meno, talune specie protette ed estremamente rare altrove: tra i mammiferi, la lontra (*lutra lutra*), "che qui ha una buona e vitale popolazione", tra i rettili la testuggine d'acqua, tra gli insetti, "il cervo volante (*lucanus cervus*), e moltissime altre specie.

Non mancano, infine, i riconoscimenti dell'area a livello comunitario, ottenuti con il decreto del Ministro dell'Ambiente in data 25.3.05, con il quale il medio corso del fiume Sele e l'Oasi di Persano sono stati inseriti nell'elenco dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica mediterranea, ai sensi della direttiva n. 92/43 CEE, e nell'elenco delle zone di protezione speciale (ZPS), ai sensi della direttiva n. 79/409 CEE.

Ebbene, non v'è chi non veda che una zona con caratteristiche tali da dare vita, per un verso, ad un biotopo "di eccezionale valore naturalistico", riconosciuto a livello comunitario ed internazionale, per altro verso, ad un'area connotata da insediamenti industriali "a basso impatto ambientale" (v. attestazione 30.1.07 del Comune di Serre), con produzione agroalimentare e casearia insignita del marchio D.O.P., e nota e rinomata in tutta Italia e finanche all'estero, costituisca un unicum che sottende un'identità storica, culturale ed economica di eccezionale valore.

Tale identità, costituzionalmente protetta, ai sensi degli artt. 2, 9, co. 2°, 32 (ambiente salubre come interesse della collettività), 114 e 118 Cost., è sicuramente messa in pericolo dalla progettata megadiscarica (che si prevede della capienza di almeno 700.000 tonnellate), con le inibibili immissioni acustiche (traffico veicolare continuo), di polveri e di miasmi conseguenti al trattamento dei rifiuti, e con la prevedibile comparsa di animali infesti e nocivi

(ratti, scarafaggi, insetti vari) (v. la valutazione di incidenza ambientale "VIA" redatta dal prof. Sauli, del 14.3.07, spec. pp. 172 e ss.).

E' di certo altamente significativo quanto rileva, in proposito, la stessa VIA del prof. Sauli, effettuata su richiesta del Commissario per l'emergenza rifiuti: "uno sversamento incontrollato, sia pure accidentale e di scarsa entità, dei liquami di percolamento della discarica che dovesse riversarsi nel corso del fiume Sele sarebbe la causa di un vero disastro ambientale" (p. 173). E - si badi - a detta dello stesso redattore della VIA, i fiumi Sele e Tanagro e l'Oasi di Persano "distano poche centinaia di metri dal sito della discarica" (p. 176).

Ora, è di tutta evidenza che nella possibilità - immanente in un'opera del genere - di possibili ed estesi contagi di infezioni e patologie varie in danno dei cittadini del Comune di Serre, e nel rischio di una devastazione ambientale dell'ecosistema che si è creato nei dintorni del paese, è certamente insito il pericolo di una lesione del suddetto diritto di identità storico-culturale-economica del Comune ricorrente (v. Cass. 15.4.98 n. 3807), che, di per sé, merita adeguata tutela.

Ma non basta.

Oltre ai suindicati limiti di ordine costituzionale, l'opera in parola appare contraria anche al disposto dell'art. 1.1., co. 1°, dell'allegato 1 al d.lg. 13.1.03 n. 36, di attuazione della direttiva 1999/21/CE, a norma del quale i siti idonei alla realizzazione di un impianto di discarica per i rifiuti non devono ricadere - senza che sia applicabile neppure la clausola di salvaguardia prevista dal co.2° dello stesso articolo per le mere aree protette - nei territori sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 146 del d.lg. n. 490, che alla lett. i) fa riferimento proprio alle

zone umide di importanza internazionale (come quella di Persano), incluse nell'elenco di cui al d.p.r. n. 448/76.

Inoltre, un divieto di smaltire i rifiuti con procedimenti o metodi "che possano recare pregiudizio all'ambiente", o che possano "danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente", è contenuto nel d.lg. n. 22/97.

Dalla documentazione prodotta risulta, poi, che nel Comune di Serre vi è già altra discarica in evidente stato di saturazione, talchè la localizzazione di una nuova discarica appare in palese contrasto anche con l'art. 5 del d.lg. n. 263/06.

Il suindicato quadro normativo di riferimento, costituito da un insieme di norme costituzionali, comunitarie e di legge ordinaria, appare, dunque, innegabilmente diretto alla tutela dell'ambiente salubre, quale ambito di proiezione della vita e delle attività degli individui e delle aziende (particolarmente numerose nella piana del Sele).

Né a giustificare una collocazione della discarica in parola in un'area di siffatto valore ambientale, ed in prossimità di abitazioni e di aziende agroalimentari potrebbe valere la dedotta situazione di emergenza del settore rifiuti, che imporrebbe scelte drastiche. Invero, a ben vedere, l'opzione per il sito in questione appare dettata da ragioni di risparmio di tempo ("appare ~~alla~~ scopo la soluzione migliore perseguibile nel minor tempo possibile"), come si rileva dal verbale della riunione per l'emergenza rifiuti in Campania dell'11.1.07 (Napoli Castel dell'Ovo), e da ragioni di risparmio di spesa ("l'attuale carenza di impianti di compostaggio comporta la necessità di avviare conferimenti fuori regione e, addirittura, in altri paesi comunitari, di

parte dell'umido, con conseguente corresponsione di elevati oneri per lo smaltimento ed il trasporto"), come si desume dal verbale della riunione della Consulta regionale per la gestione dei rifiuti del 25.2.07 (Prefettura di Napoli).

Si tratta, tuttavia, com'è del tutto evidente, di un raffronto tra valori incomparabili, non potendo i suindicati diritti costituzionalmente garantiti di certo essere posposti a considerazioni di opportunità o di carattere economico.

Per vero, anche in situazioni di emergenza che richiedono l'apertura di una discarica, l'ubicazione della stessa non può essere disposta in deroga alle

prescrizioni poste a specifica garanzia di quegli stessi interessi pubblici (salute pubblica ed ambiente salubre), prioritari e non disponibili, cui gli interventi urgenti per lo smaltimento dei rifiuti dovrebbero ovviare (v. Cons.St. 12.10.99 n. 5).

Per tutte le ragioni suesposte, dunque, ritiene il giudicante che – sia pure nella valutazione probabilistica propria della presente sede cautelare – debba considerarsi sussistente, nella specie, il presupposto del *fumus boni iuris* della pretesa del ricorrente, dovendo necessariamente riservarsi all'eventuale giudizio di merito ogni più approfondita valutazione in ordine all'effettiva sussistenza dei diritti azionati.

5. SUL PERICULUM IN MORA.

Non possono, infine, nutrirsi seri dubbi – alla stregua dei rilievi che precedono – neppure in ordine alla sussistenza dell'ulteriore presupposto del *periculum in mora*, che l'art. 700 c.p.c. individua nell'imminenza ed irreparabilità del pregiudizio al diritto leso o posto in pericolo, nelle more della sua azionabilità in via ordinaria.

A tal riguardo va, peraltro, rilevato che – a parere dell'Avvocatura dello Stato – la sussistenza di detto presupposto sarebbe, nel caso concreto, messa in crisi dalla natura meramente preparatoria dell'attività, per intanto, posta in essere dal Commissario resistente, potendo l'ipotizzata lesione di diritti suindicati derivare esclusivamente dal provvedimento autorizzatorio dell'esercizio della discarica, e non già dai relativi atti prodromici.

L'assunto – sebbene ben argomentato – non convince.

Va osservato, infatti, che nelle ipotesi in cui la domanda cautelare abbia ad oggetto – come nella specie – un provvedimento d'urgenza a tutela del diritto alla salute, il pregiudizio affermato è da considerarsi sempre irreparabile ed imminente (Trib. Torino, 1.7.02, in *Giur. it.*, 2002, 2334; Trib. Milano, 7.10.99, in *Foro it.*, 2001, I, 141; Pret. Torino, 31.12.97, *ivi*, 1999, 302).

Né può sottacersi che, nel caso di specie, detta irreparabilità è addirittura conclamata dall'ampiezza degli interessi coinvolti nella vicenda (pregiudizio alla salute dei singoli e della collettività, nonché alla salubrità dell'ambiente, possibile disastro ecologico, potenziali danni alle migliaia di allevamenti e di aziende casearie dislocati nella piana del Sele), che rendono di palmare evidenza l'impossibilità o l'estrema difficoltà di provvedere al risarcimento dei danni in caso di incidenti di qualsiasi genere nell'esercizio della discarica (cfr. Trib. Napoli, 26.4.00, in *Giur. nap.*, 200, 324; Trib. Napoli, 27.1.00, *ivi*, 2001, 265), la cui possibilità è resa vieppiù verosimile dal fatto che l'area in questione è situata in una zona a rischio sismico ed a media pericolosità di dissesti idrogeologici (v. relativa documentazione in atti).

Per quanto attiene, poi, all'imminenza del pregiudizio – fermo restando quanto si è rilevato circa l'immanenza di tale presupposto nella stessa deduzione di un

pregiudizio al diritto alla salute – va rilevato che il requisito in parola deve essere correttamente inteso nel senso che l'evento dannoso paventato da chi domanda il provvedimento cautelare debba non essere di remota possibilità, ma incombere con vicina probabilità. In altri termini, si richiede che l'*iter* che conduce a detto evento appaia già, se non proprio iniziato, almeno direttamente ed univocamente preparato.

Per il che, l'imminenza del pregiudizio – più che ad un criterio cronologico – deve essere parametrata alla possibilità di ravvisare elementi di fatto diretti già alla produzione del pregiudizio, che deve essere iniziato o – quanto meno – direttamente ed univocamente preparato, così da potersi ritenere, con valutazione probabilistica, che l'evento dannoso possa verificarsi in tempi brevi (Pret. Milano, 10.8.96, in *Orient. Giur. lav.*, 1996, I, 760; Pret. Roma, 4.2.92, in *Giur. mer.*, 1994, 70).

Alla stregua di tali affermazioni di principio, nessun dubbio può sussistere, a parere del giudicante, in ordine alla ricorrenza di tale diretta ed univoca preparazione dell'evento dannoso, per i diritti alla salute ed all'ambiente salubre, da parte del Commissario resistente.

Al riguardo giova menzionare i seguenti atti, tutti indicativi di una chiara volontà di individuare, nell'area sita nella località Valle della Masseria, la localizzazione prescelta per la discarica in discussione: 1) verbale della riunione in Napoli, Castel dell'Ovo dell'11.1.07, nel quale il Commissario per l'emergenza rifiuti individua chiaramente "nella discarica di Serre (provincia di Salerno) il sito più idoneo per smaltire le oltre cinquecentomila tonnellate attualmente depositate a vario titolo su tutto il territorio regionale"; 2) ordinanza del Commissario n. 14 del 24.1.07, con la quale viene autorizzato

l'accesso di personale vario nel sito di Valle della Masseria, per i necessari rilievi e sondaggi tecnici, e con la quale viene espressamente formulata la "dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori", concernenti la realizzazione della discarica progettata; 3) ordinanza del Commissario n. 62 del 19.2.07, con la quale - dopo aver ribadito il convincimento che la ex cava sita in località Valle Masseria nel Comune di Serre sia "tra le più idonee a ad essere utilizzata come sito di smaltimento dei rifiuti" - si reitera l'autorizzazione all'accesso nel sito di persone ed automezzi, per l'effettuazione delle attività conoscitive, di verifica e di sondaggio; 4) ordinanza del Commissario n. 64 del 23.2.07, con la quale viene revocata un'ordinanza di requisizione del Sindaco di Serre, relativa ad immobili situati in prossimità della cava, e disposta l'autorizzazione all'accesso anche per tali immobili; 5) verbale della Consulta Regionale per la gestione dei rifiuti nella Regione Campania, in data 25.2.07, nella quale il Commissario reitera il convincimento che la cava di Serre "presenta caratteristiche naturali ottimali rispetto all'allestimento di una discarica in tempi contenuti e per volumetrie rilevanti"; 6) ordinanza n. 71 del 12.3.07, con la quale il Commissario annulla un'ordinanza sindacale che chiudeva al traffico la strada che conduce all'Oasi di Persano, deducendo che tale provvedimento avrebbe l'effetto di "determinare un rinvio sine die degli interventi", acuendo la situazione di emergenza nel settore rifiuti; (7) missiva del Commissario del 16.3.07, nella quale il medesimo ribadisce il convincimento in ordine alla fattibilità della discarica nel sito suindicato.

Orbene, gli elementi suindicati rendono chiaramente ostensiva la volontà del Commissario per l'emergenza rifiuti di individuare nella cava di Valle della

Masseria del Comune di Serre il sito prescelto per l'allocazione della megadiscarica in contestazione. Di guisa che, la sussistenza anche del presupposto dell'imminenza dell'evento pregiudizievole allegato – stante la diretta ed univoca preparazione del medesimo da parte del resistente – non può, a parere del giudicante, essere messa seriamente in discussione.

Sussistendo, in definitiva, tutti gli elementi per la concessione del chiesto provvedimento ex art. 700 c.p.c., la domanda cautelare avanzata dal Comune di Serre deve, pertanto, essere accolta.

Sussistono, tuttavia, giusti motivi – tenuto conto della complessità e peculiarità delle questioni giuridiche trattate – per dichiarare interamente compensate fra le parti le spese del presente procedimento.

La molteplicità, varietà ed estrema delicatezza degli interessi coinvolti dal presente provvedimento, nonché la pluralità dei soggetti da esso implicati, rendono opportuno il ricorso alle forze dell'ordine, ai sensi dell'art. 68, co. 3° c.p.c., ai fini del mantenimento della sicurezza pubblica.

P.Q.M.

1) accoglie la domanda ex art. 700 c.p.c. proposta dal Comune di Serre e dai terzi intervenuti, e per l'effetto ordina al Commissario Straordinario di Governo per l'emergenza rifiuti in Campania di astenersi dall'installare e dal porre in esercizio l'impianto di discarica dei rifiuti nel Comune di Serre, in località Valle della Masseria, come meglio individuato negli atti del presente procedimento, ed in particolare nell'ordinanza n. 14 del 24.1.07; 2) dichiara interamente compensate tra le parti le spese del presente procedimento; 3) manda alla cancelleria per le comunicazioni di rito; 4) manda alla cancelleria per la comunicazione – anche a mezzo fax – del presente provvedimento al

Comando Provinciale dei Carabinieri di Salerno, per i provvedimenti di sua competenza a tutela dell'ordine pubblico.

Così deciso in Salerno, li 28.4.07.

IL GIUDICE DESIGNATO

Dr. Antonio Valifutti

Antonio Valifutti

h

SPEDITE COMUNICAZIONI

Avv. *Bonaiuto Felice*

Avv. Sisto *Numero FAX*

Salerno, li *28.4.07* *Carabinieri 7A*

h

Fuse Visione

Salerno, li 30/04/07

M. B. M.

?