

GIURISDIZIONE: Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Autorizzazioni e concessioni - Rifiuti solidi urbani - Gestione affidata in forza di ordinanze contingibili e urgenti - Domanda di corresponsione del corrispettivo - Giurisdizione ordinaria - Sussistenza – Fondamento.

Cass. civ., Sez. Unite, 24 giugno 2020, n. 12483

- in *Studium iuris*, 2, 2021, pag. 205

“[...] la controversia in esame concerne unicamente il rapporto consequenzialmente derivatone con riguardo alla corresponsione dei corrispettivi (o in via subordinata - ma ciò attiene al merito della controversia - al riconoscimento dell'importo equivalente a titolo di indennizzo correlato al prospettato ingiustificato arricchimento da parte del citato Comune) e, quindi, attiene alla fase dell'esecuzione del rapporto (esecuzione da ritenere equipollente, ai fini del riparto della giurisdizione, alla stipula del contratto, senza che, in questa sede, venga in rilievo la valutazione sulla necessità o meno dell'adozione di una forma scritta, afferendo anche questo aspetto al merito della causa).

Si verte, in definitiva, nell'ambito di una controversia che investe lo svolgimento di un rapporto obbligatorio avente ad oggetto un'attività di raccolta, smaltimento e riconversione di rifiuti e inerisce all'esecuzione dello stesso (ancorchè insorto, sul piano fattuale, sulla base dall'esercizio "a monte" di un'urgente attività provvedimentale regionale), involgendo, in concreto, la cognizione di aspetti puramente patrimoniali - ovvero il riconoscimento del relativo corrispettivo - ricollegati alla gestione del ciclo dei rifiuti come attuata (nelle forme dello smaltimento e triturazione) dall'odierna ricorrente nell'indicato intervallo temporale in favore del Comune di Brindisi e sulla scorta delle condizioni economiche tra le medesime parti concordate [...]”.

Svolgimento del processo

1. Con decreto ingiuntivo n. 642 del 19 maggio 2016 l'adito Tribunale di Brindisi ingiungeva, su ricorso della s.r.l. Formica Ambiente ed in suo favore, al Comune di Brindisi il pagamento della somma di Euro 664.827,51 (oltre interessi di mora ai sensi del D.Lgs. n. 231 del 2002, dalla scadenza delle singole fatture emesse), a titolo di corrispettivo delle prestazioni di triturazione e smaltimento di rifiuti indifferenziati prodotti in detto Comune nella discarica privata della stessa società, con riferimento al periodo dal 5 dicembre 2015 al 10 febbraio 2016, ed in esecuzione di quanto intimato con ordinanze contingibili ed urgenti adottate dal Presidente della Giunta regionale ai sensi del D.Lgs. n. 152 del 2006 e sulla base del prezzo concordato tra le stesse parti ed applicato fino al 30 novembre 2015.

L'ingiunto Comune di Brindisi proponeva tempestiva opposizione avverso il suddetto decreto monitorio, invocandone l'annullamento o la revoca per effetto dell'inesistenza del credito assunto come vantato dalla s.r.l. Formica Ambiente, siccome non fondato su contratto scritto, deducendo, altresì, il suo difetto di legittimazione passiva.

A seguito della formulata opposizione si costituiva in giudizio l'opposta s.r.l. Formica Ambiente, la quale, in via principale, instava per il rigetto della domanda avversaria e, in ogni caso, in via riconvenzionale, chiedeva accertarsi l'ingiustificato arricchimento dello stesso Comune di Brindisi per effetto delle suddette prestazioni rese in suo favore, con condanna del medesimo al pagamento del menzionato importo di Euro 664.827,51, oltre accessori legge, ovvero nella misura che sarebbe risultata in concreto comunque giudizialmente dovuta.

Alla prima udienza celebratasi dinanzi al citato Tribunale di Brindisi, il giudice designato ordinava, ritenendola ad esse comune, la chiamata in causa, ai sensi dell'art. 107 c.p.c., della Regione Puglia e della s.r.l. (OMISSIS), respingendo la richiesta di concessione della provvisoria esecuzione dell'opposto decreto ingiuntivo.

Le due chiamate in causa si costituivano in giudizio deducendo il loro difetto di legittimazione passiva.

Il giudice istruttore, con ordinanza del 21 agosto 2018, preso atto della mancata risposta del Commissario Straordinario del Comune di Brindisi al deferitogli interrogatorio formale e ravvisata la necessità di verificare l'effettiva fonte delle prestazioni dedotte in giudizio, rilevava che, nella instaurata controversia, prima ancora che un problema di legittimazione passiva, si poneva una questione pregiudiziale di giurisdizione, ragion per cui invitava le parti a prendere posizione sulla stessa, rinviando la causa alla successiva udienza del 25 settembre 2018, nelle cui more, tuttavia, interveniva la dichiarazione di fallimento della terza chiamata in causa (OMISSIS) s.r.l..

Riassunto il giudizio da parte del Comune di Brindisi, lo stesso, all'udienza del 26 febbraio 2019, eccepiva il difetto di giurisdizione dell'adito giudice ordinario in favore del giudice amministrativo, ponendo riferimento al D.Lgs. n. 104 del 2010, art. 133, comma 1, lett. p), (c.d. codice del processo amministrativo) e, pertanto, il giudice istruttore differiva la causa per la precisazione delle conclusioni sulla prospettata questione di giurisdizione.

2. Nell'intervallo temporale che ne seguiva la Formica Ambiente s.r.l. ha, con ricorso per cassazione del 16 settembre 2019 (ritualmente notificato alle controparti), proposto regolamento preventivo di giurisdizione, chiedendo dichiararsi, con riguardo alla controversia pendente, la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario.

Si è costituito, con controricorso del 25 ottobre 2019, il solo Comune di Brindisi, che ha insistito per l'affermazione della sussistenza della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, sul presupposto che le prestazioni come dedotte dalla ricorrente erano state, in effetti, rese in esecuzione di tre ordinanze adottate ai sensi del D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 191, dal Presidente della Regione Puglia, nell'esercizio di poteri pubblicistici ed autoritativi allo stesso riconosciuti dalla medesima norma. Le altre due parti intimiate (Regione Puglia e Fallimento (OMISSIS) s.r.l., in liquidazione) non hanno svolto attività difensiva in questa sede.

Motivi della decisione

1. Con il proposto ricorso ex art. 41 c.p.c. - ammissibile perchè formulato in pendenza del giudizio e senza che sia già intervenuta una pronuncia sulla giurisdizione - la Formica Ambiente s.r.l. ha inteso sostenere la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario con riferimento alla cognizione della controversia di cui trattasi.

A fondamento della richiesta di affermazione di detta giurisdizione da parte di queste Sezioni unite, la società ricorrente ha evidenziato che, in effetti, l'oggetto dedotto nel giudizio pendente dinanzi al Tribunale di Brindisi attiene esclusivamente all'accertamento dell'obbligo del pagamento del corrispettivo maturato in suo favore, quale gestrice della discarica privata nella sua disponibilità, per il servizio di smaltimento e triturazione di rifiuti effettuato dal 5 dicembre 2015 al 10 febbraio 2016 in favore del Comune di Brindisi a seguito delle criticità ambientali insorte fin dal 1 dicembre 2015 ed alle condizioni imposte da specifiche ordinanze emergenziali adottate - ai sensi del D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 191 - dal Presidente della Giunta regionale, con applicazione del medesimo prezzo pattuito e praticato dalle parti fino al precedente 30 novembre 2015 e dei nuovi prezzi e condizioni proposti dallo stesso Comune ed accettati da essa ricorrente per il servizio aggiuntivo di triturazione in data 26 gennaio 2016.

In particolare, a sostegno di tale ricostruzione, la società ricorrente ha posto in risalto come, sul piano del "petitum" sostanziale, la controversia in questione non investe alcun aspetto relativo alla fase di affidamento dell'appalto del servizio di smaltimento e triturazione dei rifiuti, donde la insussistenza della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo di cui all'art. 133, comma 1, lett. e), c.p.a., sottolineando come, in realtà, le relative prestazioni erano state da essa rese - in favore del Comune di Brindisi - in virtù dell'affidamento temporaneo conferitole in via d'urgenza con ordinanze contingibili ed urgenti adottate dal Presidente della Giunta regionale ai sensi del D.Lgs. n. 152 del 2006, citato art. 191, che non avevano costituito oggetto di alcuna domanda di accertamento e/o di revoca e/o di annullamento.

Inoltre, la ricorrente ha aggiunto che la causa non attiene nemmeno alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti e, quindi, anche per tale aspetto non viene in rilievo la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (prevista dall'art. 133, comma 1, lett. p), c.p.a.); al contrario essa, in ragione dell'applicazione del criterio ordinario di riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo ed in considerazione del citato "petitum" sostanziale, ovvero sia il pagamento del corrispettivo per le prestazioni eseguite a vantaggio del Comune di Brindisi, non può che appartenere alla giurisdizione ordinaria.

2. Ritengono queste Sezioni unite che, con riferimento alla controversia in esame, deve essere affermata la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario, non ricorrendo alcuna delle ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e dovendosi, perciò, risolvere la questione di giurisdizione sulla base dei criteri generali di riparto, ovvero ponendosi riferimento al principio del "petitum" sostanziale dedotto in giudizio.

La causa, invero, riguarda un rapporto di natura privatistica intercorso tra la società ricorrente e il Comune di Brindisi con riguardo al pagamento del corrispettivo (sulla base di prezzi e patti concordati tra le parti stesse) relativo all'attività di smaltimento rifiuti effettuata nel periodo indicato dalla Formica Ambiente s.r.l. per conto di detto Comune, ancorchè per effetto ed in esecuzione di ordinanze contingibili ed urgenti emesse (per ragioni di emergenza ambientale), ai sensi del D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 191, dal Presidente della Regione. Queste ultime, però, non vengono direttamente in rilievo dal punto di vista giuridico nella vicenda processuale in discorso (non risultando, invero, nè impugnate in via diretta nè risultandone sollecitata la dichiarazione della loro illegittimità in via incidentale nel giudizio civile di cui trattasi), costituendo, in realtà, un presupposto fattuale esterno al rapporto intercorso tra la società ricorrente e il citato Comune.

Infatti, le tre ordinanze urgenti adottate dal Presidente della Regione Puglia risultano costituire uno strumento alternativo e sostitutivo del contratto di appalto, scaturito dalla situazione di criticità verificatasi nella gestione dello smaltimento dei rifiuti urbani e la loro "vincolatività" non è stata oggetto di contestazione nè di impugnativa da parte del Comune di Brindisi che ha usufruito dei servizi assicurati in suo favore dalla società ricorrente, proponendo anche un'integrazione del prezzo in relazione al servizio aggiuntivo di triturazione dei rifiuti.

Sulla base di questa ricostruzione, per effetto del richiamato "affidamento urgente" del servizio, la controversia in esame concerne unicamente il rapporto consequenzialmente derivatone con riguardo alla corresponsione dei corrispettivi (o in via subordinata - ma ciò attiene al merito della controversia - al riconoscimento dell'importo equivalente a titolo di indennizzo correlato al prospettato ingiustificato arricchimento da parte del citato Comune) e, quindi, attiene alla fase

dell'esecuzione del rapporto (esecuzione da ritenere equipollente, ai fini del riparto della giurisdizione, alla stipula del contratto, senza che, in questa sede, venga in rilievo la valutazione sulla necessità o meno dell'adozione di una forma scritta, afferendo anche questo aspetto al merito della causa).

Si verte, in definitiva, nell'ambito di una controversia che investe lo svolgimento di un rapporto obbligatorio avente ad oggetto un'attività di raccolta, smaltimento e riconversione di rifiuti e inerisce all'esecuzione dello stesso (ancorchè insorto, sul piano fattuale, sulla base dall'esercizio "a monte" di un'urgente attività provvedimentale regionale), involgendo, in concreto, la cognizione di aspetti puramente patrimoniali - ovvero il riconoscimento del relativo corrispettivo - ricollegati alla gestione del ciclo dei rifiuti come attuata (nelle forme dello smaltimento e triturazione) dall'odierna ricorrente nell'indicato intervallo temporale in favore del Comune di Brindisi e sulla scorta delle condizioni economiche tra le medesime parti concordate.

Nella pregressa giurisprudenza di queste Sezioni unite è stato conformemente ritenuto che la controversia concernente l'accertamento e la quantificazione di crediti vantati dal gestore di una discarica per lo smaltimento dei rifiuti nei confronti dell'ente concedente, siccome attinente alla regolamentazione degli aspetti patrimoniali della gestione, è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario, rimanendo irrilevante la valutazione sul modo in cui la P.A. si avvalga della facoltà di adottare strumenti negoziali in sostituzione dell'esercizio diretto del proprio potere autoritativo (cfr. SU n. 5303/2017).

In termini ancora più espliciti si è affermato - con riguardo ad una fattispecie analoga a quella oggetto del presente regolamento preventivo che la devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo delle controversie attinenti all'attività di gestione dei rifiuti, seppure posta in essere con comportamenti della P.A. o dei soggetti alla stessa equiparati, presuppone che gli atti di gestione siano espressione dell'esercizio di un potere autoritativo della P.A. (o di soggetti ad essa equiparati), mentre quando in giudizio sia dedotto un rapporto obbligatorio avente la propria fonte in una pattuizione di tipo negoziale intesa a regolamentare gli aspetti meramente patrimoniali della gestione, la controversia continua ad appartenere alla giurisdizione del giudice ordinario (v. SU n. 22428/2018 e, già in precedenza, con riguardo al regime processuale anteriore all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 104 del 2010, SU n. 14126/2010 e SU n. 24785/2008). Del resto, va osservato che la stessa previsione di cui del D.Lgs. n. 104 del 2010, art. 133, lett. p), pur facendo riferimento - ai fini della sussistenza della giurisdizione esclusiva in capo al giudice amministrativo alle controversie aventi ad oggetto le ordinanze e i provvedimenti commissariali adottati in situazione di emergenza e, comunque, a quelle attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti, impone che

quest'ultima debba in ogni caso essere riconducibile ad un comportamento della P.A. che si estrinseca attraverso l'esercizio di un pubblico potere.

Quest'ultima imprescindibile condizione difetta nella causa a cui si riferisce il formulato regolamento preventivo, attenendo essa esclusivamente alle rivendicazioni patrimoniali da parte della società ricorrente nei confronti del Comune di Brindisi, a cui favore e nel cui interesse aveva provveduto alla gestione temporanea del ciclo dei rifiuti in una situazione emergenziale riconosciuta sussistente mediante l'adozione di ordinanze urgenti da parte del Presidente della Regione Puglia.

3. In definitiva, a risoluzione del proposto regolamento preventivo, deve essere affermata la giurisdizione del giudice ordinario, con la conseguente rimessione delle parti, previa riassunzione nel termine di legge, dinanzi al Tribunale di Brindisi, che provvederà anche sulle spese del presente giudizio instaurato ai sensi dell'art. 41 c.p.c..

P.Q.M.

La Corte, a Sezioni Unite, decidendo sul regolamento, dichiara la giurisdizione del giudice ordinario e rimette le parti, nel termine di legge, anche per le spese del presente giudizio di legittimità, dinanzi al Tribunale civile di Brindisi.

Conclusionione

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite, il 9 giugno 2020.

Depositato in Cancelleria il 24 giugno 2020