

**ESENTTE**



20539121

**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta da:

Angelo SPIRITO

Primo Presidente f.f.

R.G. 32346/2020

Carlo DE CHIARA

Presidente di sezione

Cron. 20539

Maria ACIERNO

Presidente di sezione

Rep.

Alberto GIUSTI

Consigliere Rel.

C.C. 13/7/2021

Antonello COSENTINO

Consigliere

Chiara GRAZIOSI

Consigliere

Francesco Maria CIRILLO

Consigliere

Roberta CRUCITTI

Consigliere

Loredana NAZZICONE

Consigliere

conflitto negativo  
di giurisdizione

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

sul conflitto negativo di giurisdizione iscritto al NRG 32346 del 2020  
sollevato dal Tribunale amministrativo regionale della Campania nel  
giudizio vertente tra:

FALLIMENTO (omissis) s.p.a.;

- ricorrente non costituito in questa sede -  
contro

COMUNE DI (omissis) ; COMMISSARIO STRAORDI-  
NARIO EMERGENZA RIFIUTI-PROTEZIONE CIVILE;

- resistenti non costituiti in questa sede -

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 13  
luglio 2021 dal Consigliere Alberto Giusti;

*AG*

329  
21



lette le conclusioni scritte del Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale Stanislao De Matteis, che ha chiesto dichiararsi la giurisdizione del giudice ordinario.

### FATTI DI CAUSA

1. - Con atto di citazione notificato il 28 maggio 2007, la (omissis) (omissis) s.p.a. ha convenuto in giudizio dinanzi al Tribunale di Napoli il Comune di (omissis), per sentire accertare e dichiarare l'inadempimento del Comune per avere usufruito dei servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani senza liquidarne il corrispettivo e per ottenere la condanna del convenuto al pagamento della somma di euro 1.935.613,82, oltre accessori.

Il Tribunale di Napoli, con sentenza n. 1423/2017 pubblicata il 3 febbraio 2017, ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo, rilevando che "il Commissario per l'emergenza rifiuti ha agito nell'esercizio di un potere autoritativo, tanto che tra parte attrice e parte convenuta non è stato stipulato alcun contratto".

La causa è stata riassunta da parte del Fallimento della (omissis) (omissis) s.p.a. dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Campania.

Il TAR, dubitando a sua volta della propria giurisdizione, con ordinanza in data 10 dicembre 2020 ha sollevato il conflitto negativo di giurisdizione, ai sensi dell'art. 11, comma 3, cod. proc. amm.

Secondo il giudice confliggente, la controversia ricadrebbe nella giurisdizione del giudice ordinario, avendo la causa ad oggetto la richiesta di condanna dell'Amministrazione resistente al pagamento di una somma relativa a prestazioni erogate, per fatture parzialmente insolute, sicché verrebbe in rilievo un diritto soggettivo di credito, esulante dalla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.



2. - Nel giudizio per conflitto negativo le parti non hanno svolto attività difensiva.

Il conflitto è stato avviato alla trattazione camerale sulla base delle conclusioni scritte del pubblico ministero.

Il pubblico ministero ha concluso chiedendo dichiararsi la giurisdizione del giudice ordinario.

L'ufficio del Procuratore Generale ha sottolineato che l'oggetto del giudizio attiene, esclusivamente, a questioni patrimoniali connesse all'inadempimento da parte del Comune di prestazioni pecuniarie nascenti da un rapporto obbligatorio (prospettato come iscrivibile nell'appalto di pubblici servizi), ossia al pagamento di corrispettivi correlati alla fase di esecuzione del rapporto. Ha rilevato inoltre che, non ricorrendo alcuna delle ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, la controversia deve essere risolta sulla base dei criteri generali di riparto.

#### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

1. - L'oggetto del giudizio verte sulla richiesta di condanna al pagamento del corrispettivo maturato dalla (omissis) s.p.a. (quando in *bonis*) per il servizio di raccolta e trasporto di rifiuti solidi urbani, espletato in favore del Comune di (omissis).

La controversia non investe la fase della designazione dell'impresa esecutrice del servizio. Il servizio è stato affidato alla società (omissis)

(omissis), in deroga alle norme sulle procedure ad evidenza pubblica di scelta del contraente, dal sub-Commissario di Governo per l'emergenza rifiuti in Campania, anche al fine di scongiurare ogni possibile grave conseguenza igienico-sanitaria nel Comune di (omissis) (omissis), che di tale servizio era privo. Il Comune ha poi provveduto, conformandosi alla disposizione del Commissario di Governo, a prorogare alla (omissis) il servizio di raccolta e smaltimento.



E neppure è in discussione – come esattamente sottolinea il pubblico ministero – l'esercizio del potere o la gestione del ciclo dei rifiuti, intesa quale attività di raccolta, smaltimento e riconversione dei rifiuti solidi urbani organizzata dalla P.A. attraverso attività provvedimentale, discrezionale e autoritativa.

Il *petitum* sostanziale riguarda, dunque, una pretesa – il pagamento del corrispettivo correlato alla fase di esecuzione del rapporto – in relazione alla quale si pongono questioni di natura "negoziale" e a contenuto meramente patrimoniale, mentre non viene in rilievo alcun esercizio di potestà autoritativa da parte della pubblica amministrazione.

2. – La giurisprudenza di queste Sezioni Unite è univoca nell'affermare che la devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo delle controversie attinenti alla complessiva azione di gestione dei rifiuti, ora prevista dall'art. 133, comma 1, lettera p), cod. proc. amm., presuppone che gli atti di gestione siano espressione dell'esercizio di un potere autoritativo della P.A. (o dei soggetti a questa 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 (Cass., Sez. Un., 11 luglio 2010, n. 14126; Cass., Sez. Un., 22 novembre 2010, n. 23597; Cass., Sez. Un., 24 maggio 2013, n. 12901; Cass., Sez. Un., 15 novembre 2016, n. 23227).

Su questa base, si è statuito che spetta al giudice ordinario la controversia relativa al pagamento dei compensi spettanti ad una società cooperativa per l'attività di vigilanza armata di siti di stoccaggio di rifiuti, svolta per conto di altra società, affidataria del servizio di gestione dei rifiuti e sottoposta a commissariamento (Cass., Sez. Un., 21 settembre 2018, n. 22428).



A sua volta, Cass., Sez. Un., 21 maggio 2019, n. 13660, ha precisato che l'affidamento in via provvisoria del servizio di raccolta e trasporto di rifiuti urbani, prima che sia portata a termine la gara, non esclude la qualificazione giuridica della fattispecie in termini di appalto di pubblico servizio, anche se il momento genetico del rapporto è determinato, non dalla stipula di un contratto, ma dalla delibera della giunta municipale di affidamento del servizio (prorogato con ordinanze contingibili e urgenti), in quanto, dopo l'affidamento, la natura del rapporto è comunque paritetica e l'esecuzione del menzionato servizio è disciplinata dalle regole contrattuali contenute nel capitolato speciale di appalto, accettate dall'impresa anche senza la formale conclusione del contratto; ne consegue l'attribuzione al giudice ordinario, in base alle ordinarie regole di riparto, della controversia relativa alla corretta applicazione delle penali, previste dal capitolato speciale per il caso di irregolare espletamento del servizio, posto che la giurisdizione esclusiva attiene soltanto alla precedente fase di scelta del contraente.

Analogamente, si è affermato che la pretesa concernente la corresponsione del corrispettivo della gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, affidato sulla base di ordinanze contingibili e urgenti adottate (per ragioni di emergenza ambientale) ai sensi dell'art. 191 del d.lgs. n. 152 del 2006, è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario, atteso che essa riguarda unicamente l'esecuzione del rapporto di natura privatistica intercorrente tra le parti e la cognizione di aspetti puramente patrimoniali, senza coinvolgere il sindacato, in via diretta o incidentale, della legittimità dell'attività provvedimentale urgente posta a monte dello stesso, la quale costituisce uno strumento alternativo e sostitutivo del contratto di appalto (Cass., Sez. Un., 24 giugno 2020, n. 12483).

3. - Deve pertanto essere dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario, vertendosi nell'ambito di una controversia inerente

A handwritten signature in black ink, appearing to be the initials 'Ar'.



all'esecuzione del servizio di raccolta di rifiuti solidi urbani, che involge la cognizione di aspetti puramente patrimoniali, rappresentati dal pagamento del corrispettivo maturato. Tale controversia attiene alla fase "contrattuale" dell'esecuzione del rapporto, da ritenere equipollente, ai fini del riparto, alla stipula del contratto, avendo questa Corte stabilito che la giurisdizione del giudice ordinario, quale giudice dei diritti, diviene operativa nella successiva fase contrattuale afferente all'esecuzione del rapporto, che si apre con la stipula ovvero con l'inizio della esecuzione del contratto, quale alternativa allo stipula dello stesso (cfr. Cass., Sez. Un., 25 maggio 2018, n. 13191).

4. - Non vi è luogo a pronuncia sulle spese, trattandosi di regolamento di giurisdizione sollevato d'ufficio, nel quale le parti non hanno svolto attività difensiva.

**P.Q.M.**

dichiara la giurisdizione del giudice ordinario e cassa la sentenza declinatoria del Tribunale di Napoli n. 1423/2017.

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 13 luglio 2021

Il Presidente

IL CANCELLIERE  
Paola Francesca CAMPOLI

DEPOSITATO IN CANCELLERIA

oggi 19/07/2021

IL CANCELLIERE  
Paola Francesca CAMPOLI

