

Civile Ord. Sez. U Num. 19196 Anno 2025

Presidente: D'ASCOLA PASQUALE

Relatore: TERRUSI FRANCESCO

Data pubblicazione: 12/07/2025



sul ricorso per regolamento di giurisdizione iscritto al n. r.g. 22369/2024 proposto dal Consiglio di Stato con ordinanza n. 8507/2024 depositata il 24/10/2024 nella causa tra: FIBE S.P.A. in proprio e quale incorporante la Fibe Campania s.p.a.;

**- ricorrente non costituita in questa fase -
contro**

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, UNITA' TECNICO-AMMINISTRATIVA EX ART. 15 O.P.C.M. n. 3920/2011;

- resistenti non costituiti in questa fase -

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 15/04/2025 dal Presidente FRANCESCO TERRUSI;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale MAURO VITIELLO, il quale chiede che la Corte affermi la giurisdizione del giudice ordinario.

Fatti di causa

La Presidenza del Consiglio dei ministri e l'Unità Tecnico-Amministrativa di cui all'art. 15 dell'O.p.c.m. n. 3920 del 2011 hanno citato la Fibe s.p.a. (di seguito, solo Fibe) dinanzi al Tribunale di Napoli e ne hanno chiesto la condanna all'adempimento dell'obbligazione assunta con un atto di sottomissione in data 25-2-2005.

Con tale atto la medesima Fibe, a fronte di una serie di contestazioni relative alla corretta esecuzione degli impegni assunti nella gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti in Campania (di cui era stata affidataria nel periodo di gestione dell'emergenza), aveva assunto, unitamente a Fibe Campania s.p.a., fra le altre cose l'obbligo di "rinunziare alla percentuale del 21% della tariffa di smaltimento dei rifiuti (..), riversandola al Commissario Delegato di Governo ed assicurando nel contempo il rigoroso rispetto della legge".

Specificamente, dunque, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha agito per ottenere la restituzione della suddetta differenza tariffaria.

L'adito Tribunale di Napoli, con sentenza n. 921 del 2018, ha declinato la giurisdizione in favore del TAR.

Nel giudizio riassunto la Fibe ha chiesto al TAR di sollevare conflitto negativo di giurisdizione ai sensi dell'art. 11, terzo comma, cod. proc. amm.

Il TAR ha ritenuto di non dover sollevare il conflitto negativo, trattandosi a suo dire di controversia comunque afferente al ciclo di gestione dei rifiuti, come tale ricompresa nell'ipotesi di giurisdizione esclusiva di cui all'art. 133, primo comma, lett. p), cod. proc. amm., e con sentenza n. 2761 del 2023 ha accolto la domanda condannando Fibe al pagamento del dovuto.

Fibe ha proposto appello avverso la sentenza e, tra gli altri capi, ha impugnato anche quello sulla giurisdizione, insistendo per la proposizione del conflitto negativo da parte del Consiglio di Stato.

Il Consiglio di Stato ha in effetti sollevato il conflitto negativo di giurisdizione con ordinanza n. 8507 del 2024, premettendo che era stata prospettata in quel grado la medesima questione tempestivamente esaminata, "alla prima udienza", dal TAR, secondo quanto richiesto dall'art. 11, terzo comma, cod. proc. amm.

Previo riferimento alla decisione n. 204 della Corte costituzionale, ha quindi osservato che non la generica inerenza dell'oggetto della controversia a una "materia" tra quelle elencate nell'art. 133 cod. proc. amm. poteva radicare la

giurisdizione esclusiva, ma il riscontro di una contestazione sulle modalità di esercizio del potere della pubblica amministrazione nella materia stessa. Riscontro nella specie insussistente, essendo la fattispecie relativa all'adempimento di un atto d'obbligo avente natura paritetica, sottoscritto dalle parti nell'esercizio della capacità generale di diritto privato e inserito nell'ambito di una fattispecie di *project financing* ascrivibile allo schema della concessione di costruzione e gestione di impianti di smaltimento di rifiuti. Sicché, seguendosi il criterio del *petitum* sostanziale, la controversia, involgente la fase esecutiva dell'accordo finalizzato a porre rimedio alle reciproche contestazioni rispetto agli impegni assunti con la stipula dei contratti, si sarebbe dovuta considerare appartenente alla sfera della giurisdizione ordinaria.

Il Procuratore generale ha depositato una requisitoria scritta.

Le parti non hanno svolto difese in questa sede.

Ragioni della decisione

I. - Deve essere confermata l'ammissibilità del regolamento di giurisdizione nel caso concreto.

Questa Corte ha già avuto modo di considerare che nel giudizio tempestivamente riproposto dinanzi al giudice amministrativo a seguito di declinatoria di giurisdizione del giudice ordinario il Consiglio di Stato, in sede di appello, può sollevare d'ufficio il conflitto negativo dinanzi alle Sezioni Unite, con l'unico limite dell'osservanza, a pena di inammissibilità, del requisito temporale costituito dalla prima udienza fissata per la trattazione del merito (art. 11, terzo comma, cod. proc. amm.).

Il principio – dettato in un ambito di diritto intertemporale (v. Cass. Sez. U. n. 1611-20) rispetto a fattispecie in cui il giudizio di primo grado si era svolto prima dell'entrata in vigore di tale norma, in esplicita rimeditazione di altro indirizzo antecedente (v. Cass. Sez. U n. 5873-12) di contro incentrato sulla necessità di evitare applicazioni retroattive della disciplina di diritto processuale – rileva a maggior ragione nel caso concreto, in cui nessun problema di possibile estensione retroattiva si pone, visto che il giudizio dinanzi al TAR è stato instaurato in piena vigenza dell'art. 11 cod. proc. amm. Dalla sentenza del TAR risulta che l'eccezione di difetto di giurisdizione era stata formulata tempestivamente all'atto della costituzione in giudizio della convenuta. Dalla sentenza del Consiglio di Stato risulta che, respinta

l'eccezione a parte del TAR, la stessa era stata riproposta mediante formulazione di un esplicito motivo d'appello.

II. - La controversia attiene alla fase esecutiva del rapporto basato su una concessione di gestione dell'impianto di smaltimento dei rifiuti.

Si inserisce peraltro nell'alveo di ciò che era stato convenuto a seguito della sottoscrizione di un atto d'obbligo (l'atto di sottomissione), col fine di porre termine a reciproche contestazioni onde ripristinare la corretta attività di esecuzione del ciclo di gestione.

Non può seguirsi l'argomentazione che si rinviene nella sentenza del TAR, secondo cui la posizione giuridica dedotta risentirebbe essa stessa del quadro degli interventi straordinari dello Stato finalizzati a garantire la complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti in Campania.

Difatti il *petitum* sostanziale fatto valere in giudizio è di tipo patrimoniale: trova base nella rinuncia alla maggior percentuale tariffaria da parte della concessionaria a seguito della sottoscrizione di un atto d'obbligo, con conseguente assunzione dell'impegno a riversare la stessa maggior percentuale all'amministrazione.

III. - Una tale tipologia di controversia, implicando l'esercizio di meri diritti patrimoniali susseguenti a una stipulazione paritetica, è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario. La materia della gestione del ciclo dei rifiuti, costituente ambito di giurisdizione esclusiva ex art. 133, primo comma, lett. p), cod. proc. amm., ne fa solo da sfondo, poiché – come esattamente ricordato dal Consiglio di Stato – si ricava dalla sentenza n. 204 del 2004 della Corte costituzionale che l'art. 103, primo comma, Cost. non ha conferito al legislatore ordinario una assoluta e incondizionata discrezionalità nell'attribuzione al giudice amministrativo di materie devolute alla sua giurisdizione esclusiva, ma gli ha conferito il potere di indicare "particolari materie" nelle quali "la tutela nei confronti della pubblica amministrazione" investe "anche" diritti soggettivi. Un potere, quindi, "del quale può dirsi, al negativo, che non è né assoluto né incondizionato, e del quale, in positivo, va detto che deve considerare la natura delle situazioni soggettive coinvolte, e non fondarsi esclusivamente sul dato, oggettivo, delle materie".

IV. - Tale necessario collegamento delle "materie" assoggettabili alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con la natura delle situazioni soggettive – che è il parametro adottato dalla Costituzione come ordinario

discrimine tra le giurisdizioni ordinaria e amministrativa – implica che le “materie” devono essere “particolari” rispetto a quelle devolute alla giurisdizione generale di legittimità, e quindi devono partecipare della loro medesima natura, che è contrassegnata dalla circostanza che la pubblica amministrazione agisca come autorità nei confronti della quale sia accordata tutela al cittadino davanti al giudice amministrativo. Con il che è escluso che la mera partecipazione della pubblica amministrazione al giudizio sia sufficiente perché si radichi la giurisdizione del giudice amministrativo, e parimenti è escluso che sia sufficiente il generico coinvolgimento di un pubblico interesse nella controversia, correlato anche mediatamente alla materia compresa tra quelle di cui all’art. 133 cod. proc. amm., perché la controversia possa essere infine devoluta al detto giudice.

V. - Ora, questa Corte ha da tempo chiarito che spetta alla giurisdizione del giudice ordinario la cognizione sulla controversia relativa al mancato adempimento di prestazioni pecuniarie connesse all'esecuzione di obbligazioni assunte tra l'amministrazione e il privato, in un senso o nell'altro, laddove non venga dedotto alcun esercizio di poteri amministrativi collegato agli accordi (v. Cass. Sez. U n. 26921-21 in fattispecie relativa a controversia tra una società d'ambito e un Comune socio in tema di gestione dei rifiuti ambientali).

Molti esempi possono farsi.

In tema di gestione del ciclo dei rifiuti, è stata ritenuta appartenere alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia fra il gestore di impianto di smaltimento e il Comune per il pagamento dei maggiori costi derivanti dall'introduzione del cd. indice di respirazione dinamico potenziale, atteso che il rapporto di debito-credito dedotto in giudizio non involge elementi riconducibili ad un rapporto pregiudicante nel quale la P.A. creditrice intervenga con poteri autoritativi ma aspetti puramente patrimoniali, essendo rimessa all'autorità regionale (nella specie, la Regione Umbria) la predeterminazione dei proventi da riversare ai Comuni (Cass. Sez. U. n. 5386-22).

Il principio ha trovato riscontro in distinte situazioni caratterizzate allo stesso modo: così, sempre in tema di gestione del ciclo dei rifiuti, per le controversie relative al pagamento della quota dei proventi corrispondente ai cd. oneri di mitigazione ambientale, atteso che il rapporto di debito-credito dedotto in giudizio non involge elementi riconducibili ad un rapporto pregiudicante nel

quale la P.A. creditrice intervenga con poteri autoritativi, essendo rimessa all'autorità regionale (nella specie, la Regione Sicilia) la predeterminazione dei proventi da riversare ai comuni (Cass. Sez. U. n. 20692-21); o ancora per le controversie in tema di concessione delle attività di manutenzione e gestione dei servizi cimiteriali, allorché si è osservato che la domanda di accertamento della legittimità del recesso, esercitato dal concessionario in forza di una specifica clausola contrattuale, a seguito del rifiuto dell'ente concedente di avviare la revisione del piano economico finanziario della concessione, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, poiché non attiene alla procedura di gara, né ad accordi integrativi o sostitutivi di provvedimenti amministrativi, né rientra nell'alveo delle lett. b) e c) dell'art. 133 cod. proc. amm., non essendo in discussione la concessione del bene pubblico o il momento a essa prodromico, bensì la disciplina del contratto già stipulato, con il quale le opere e i servizi sono stati affidati (Cass. Sez. U. n. 7735-23).

VI. - Non rileva neppure il collegamento con il quadro degli interventi straordinari afferenti alla complessiva azione di gestione del ciclo.

Questa Corte ha per l'appunto precisato che la controversia 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 comunque 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 involgere 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. U. n. 12483-20).

VII. - In conclusione, l'inferenza sulla cui base risolvere il conflitto è nettamente definibile nel seguente modo:

- viene in rilievo un atto d'obbligo di natura paritetica (cfr. Cass. Sez. U. n. 21971-21 e poi anche Cass. Sez. 1 n. 24086-24), inserito nell'ambito di una fattispecie di *project financing* ascrivibile allo schema della concessione di costruzione e gestione di impianti di smaltimento di rifiuti;

- il meccanismo finanziario del *project financing* presuppone che il concessionario tragga la remunerazione non dal concedente, bensì dalla gestione del servizio;
- il fatto costitutivo della pretesa restitutoria dell'amministrazione, rinvenibile nella menzionata appendice contrattuale, il patto d'obbligo, non involge alcun accertamento e alcuna statuizione sull'esercizio di poteri pubblici;
- nonostante il quadro emergenziale in cui la vicenda risulta collocata, la pretesa coinvolge semplici diritti patrimoniali conseguenti all'assunzione degli obblighi, e come tale si colloca sul versante della giurisdizione ordinaria.

VIII. – Ne segue che va dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario.

La sentenza del TAR è cassata.

Le spese del regolamento verranno regolate nel giudizio di merito.

p.q.m.

La Corte, a sezioni unite, cassa la sentenza del TAR e dichiara la giurisdizione del giudice ordinario, dinanzi al quale rimette le parti anche per le spese del regolamento.

Deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite civili, il 15 aprile