

Comitato scientifico:

Simone **ALECCI** (Magistrato) - Elisabetta **BERTACCHINI** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Mauro **BOVE** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giuseppe **BUFFONE** (Magistrato addetto alla direzione generale della giustizia civile presso il Ministero della Giustizia) - Tiziana **CARADONIO** (Magistrato) - Costanzo Mario **CEA** (Magistrato, già Presidente di sezione) - Paolo **CENDON** (Professore ordinario di diritto privato) - Gianmarco **CESARI** † (Avvocato cassazionista dell'associazione Familiari e Vittime della strada, titolare dello Studio legale Cesari in Roma) - Caterina **CHIARAVALLOTI** (Presidente di Corte di Appello) - Bona **CIACCIA** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Leonardo **CIRCELLI** (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Vittorio **CORASANITI** (Magistrato, ufficio studi del C.S.M.) - Mirella **DELIA** (Magistrato) - Lorenzo **DELLI PRISCOLI** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Paolo **DI MARZIO** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Francesco **ELEFANTE** (Magistrato T.A.R.) - Annamaria **FASANO** (Consigliere di Stato) - Cosimo **FERRI** (Magistrato, già Sottosegretario di Stato alla Giustizia) - Francesco **FIMMANO'** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Eugenio **FORGILLO** (Presidente di Tribunale) - Andrea **GIORDANO** (Magistrato della Corte dei Conti) - Mariacarla **GIORGETTI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giusi **IANNI** (Magistrato) - Francesco **LUPIA** (Magistrato) - Giuseppe **MARSEGLIA** (Magistrato) - Roberto **MARTINO** (Professore ordinario di diritto processuale civile, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Francesca **PROIETTI** (Magistrato) - Serafino **RUSCICA** (Consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica) - Piero **SANDULLI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Stefano **SCHIRO'** (Presidente del Tribunale Superiore delle Acque pubbliche) - Bruno **SPAGNA MUSSO** (già Consigliere di Cassazione ed assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Paolo **SPAZIANI** (Magistrato dell'Ufficio del Massimario della Corte Suprema di Cassazione) - Antonella **STILO** (Magistrato, Presidente di sezione) - Antonio **URICCHIO** (Professore ordinario di diritto tributario, già Magnifico Rettore, Presidente Anvur) - Antonio **VALITUTTI** (Presidente di Sezione presso la Suprema Corte di Cassazione) - Alessio **ZACCARIA** (Professore ordinario di diritto privato, già componente laico C.S.M.).

Successore a titolo particolare nel diritto controverso, legittimazione a impugnare, oneri di allegazione

*Il successore a titolo particolare nel diritto controverso è **legittimato** a impugnare la sentenza resa nei confronti del proprio dante causa, allegando il titolo che gli consenta di sostituire quest'ultimo, essendo a tal fine sufficiente la specifica indicazione dell'atto nell'instestazione dell'impugnazione, qualora il titolo sia di natura pubblica e, quindi, di contenuto accertabile.*

NDR: in argomento Cass. 8975/2020.

Cassazione civile, sezione prima, ordinanza del 13.3.2024, n. 6747

...omissis...

Il comune di Giffoni Valle Piana, premesso di vantare il diritto alle quote di ristoro ambientale per il periodo dal 23 febbraio 2004 al 31 luglio 2005 già riconosciuto dall'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3286/2003 e delle successive OPCM nn. 3123 del 20 ottobre 2005 335 del

31 gennaio 2006 nella misura di 0.0052 Euro per ogni chilogrammo di rifiuti trattati, in dipendenza della insistenza, nel proprio territorio - loc. *omissis*, dell'impianto di tritovagliatura di rifiuti, ove erano stati parimenti trattati in dipendenza della trasferimento dei rifiuti urbani prodotti dai comuni della provincia di Salerno, e della roto - imballatura dei rifiuti eccedenti i quantitativi trasferiti all'impianto di produzione di CDR sito nel comune di B, disposta con ordinanza del Sub Commissario del Governo per l'emergenza dei rifiuti della Regione Campania, conveniva in giudizio innanzi al Tribunale di Salerno la XX Ambiente soc. cons. a r.l., società che gestiva l'impianto di smaltimento, la FF Campania Spa, società che riscuoteva dalla XX i relativi importi dovuti dagli enti conferenti, la FF Spa, il Consorzio dei Comuni di Bacino SA/2 nonché il Commissario di Governo per l'emergenza rifiuti nella Regione Campania, ciascuno responsabile per i quantitativi di rifiuti destinati allo smaltimento in base a quanto indicato da XX nella nota del 20.10.2005, chiedendone la condanna per le quote rispettivamente dovute per le quote non versate. Il Tribunale di Salerno condannava il Commissario per l'emergenza rifiuti della Regione Campania al pagamento in favore del comune di Giffoni Valle Piana della somma di Euro 514.531,15 oltre interessi legali dalla domanda al soddisfo.

La Presidenza del Consiglio dei ministri, Unità tecnico amministrativa, proponeva appello contro il comune di Giffoni, la XX Ambiente soc.cons. a r.l., il Consorzio dei comuni Bacino Salerno, la FF Spa, anche quale incorporante della FF Campania Spa innanzi alla Corte di appello di Napoli che, con sentenza n.1692, pubblicata il 9.12.2019, rigettava l'impugnazione.

La Corte di appello riteneva la legittimazione della Presidenza del Consiglio dei ministri - Unità tecnico amm.- alla proposizione dell'impugnazione, essendo la stessa subentrata nella gestione rivestita a suo tempo dal commissario per l'emergenza rifiuti in base all'ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 3920 (art.15), sicché non poteva ritenersi formato il giudicato interno su quanto stabilità del Tribunale come dedotto da XX. Riteneva poi infondata la censura dell'appellante relativa al prospettato difetto di giurisdizione del giudice ordinario, riconoscendo infine che, sulla base del complesso ed articolato quadro normativo esaminato dal Tribunale, doveva ritenersi corretta la decisione impugnata che aveva ricondotto in capo all'appellante la responsabilità per il mancato versamento delle quote di ristoro ambientale reclamate dal comune di Giffoni Valle Piana.

La Presidenza del Consiglio dei ministri ha proposto ricorso per cassazione contro il comune di Giffoni Valle Piana la XX Ambiente soccorso. a r.l., la FF Spa, anche quale ed il Consorzio dei Comuni di Bacino SA/2 del Governo, affidato a due motivi, al quale hanno resistito con controricorso le parti intimare.

Hanno depositato memoria il comune di Giffoni Valle Piana, la XX e la FF Spa.

La causa è stata posta in decisione all'udienza del 7 marzo 2024.

Con il primo motivo la ricorrente deduce il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo. La richiesta del comune di Giffoni Valle Piana di pagamento delle quote di ristoro ambientale non potrebbe dirsi fondata su un diritto soggettivo di natura patrimoniale, trattandosi di contributo per il carico ambientale che un comune subisce per la presenza, sul suo territorio, di un impianto di trattamento, smaltimento del rifiuto, ivi compreso, un impianto di trasparenza, risultando lo stesso connesso al potere - dovere dell'ente di tutelare interessi pubblici rilevanti a fronte del sacrificio ambientale richiesto al territorio comunale ed a suoi abitanti. Sicché, dovendosi escludere la natura di corrispettivo o di compenso o di rendita o emolumento, la giurisdizione non potrebbe che appartenere al giudice amministrativo, non derivando da pattuizioni negoziali.

Con il secondo motivo la ricorrente prospetta l'erroneità della decisione impugnata, nella parte in cui aveva riconosciuto la legittimazione passiva in via esclusiva dalla Presidenza del Consiglio dei ministri rispetto all'originaria pretesa azionata dal comune di Giffoni Valle Piana. La Corte di appello, nell'accogliere integralmente la domanda proposta dal comune a carico della ricorrente, avrebbe non solo tralasciato di considerare la stessa ripartizione della domanda fra tutti i convenuti operata dal comune nel giudizio di primo grado e ancor più il quadro normativo di riferimento, tralasciando di considerare che parte delle somme reclamate dal comune erano già state riscosse da FF e da XX. Soggetti che a loro volta non avevano provveduto a riversare le medesime somme nella

contabilità speciale del Commissario delegato appositamente costituita in base all'OPCM n.3479 del 14 dicembre 2005.

Secondo la ricorrente, il richiamo operato dalla Corte di appello ad alcune pronunzie giurisprudenziali anche rese dal giudice amministrativo non risulterebbe pertinente, non occupandosi le stesse della vicenda oggetto di causa, nella quale il gestore del sistema di smaltimento dei rifiuti, mandatario all'incasso o incaricato della riscossione della quota ristori reclamate dal comune di Giffoni per il periodo anteriore alla risoluzione dei contratti di affidamento del servizio, non aveva riversato le somme riscosse dai comuni conferenti nella anzidetta Contabilità.

Più in particolare, secondo la ricorrente, per l'anno 2005, in assenza della convenzione ormai risolta (con FF) le quote ristori erano state riscosse dal gestore della trasferenza XX - che gestiva l'impianto di smaltimento dei rifiuti dall'1.1.2004 - il quale avrebbe dovuto riversarle al comune di Giffoni. Per l'anno 2004, vigendo la Convenzione fra FF e concedente il servizio di gestione dei rifiuti regolata dall'art.6, c. 2 della OPCM n.3286/2003, sarebbe stato il comune richiedente a dover "provare quale di questi soggetti (XX o FF Spa) aveva riscosso i ristori allo stesso dovuti, essendo comunque certo che alcuna somma a tal titolo era stata riscossa dal Commissario di Governo; né in giudizio è stato provato - ed invero neanche affermato - il contrario" (così, testualmente, pag.14, righe 7 ss. del ricorso per cassazione), rimanendo estranea al pagamento dei ristori ambientali l'autorità commissariale.

Ciò si desumerebbe, altresì, dai principi generali vigenti in materia di gestione dei rifiuti in caso di trasferenza dei rifiuti, posto che era frequente che i comuni, all'atto del conferimento dei rifiuti presso le aree di trasferenza, di regola consegnassero al gestore della trasferenza (qui XX) non solo il corrispettivo per la limitata attività di della trasferenza svolta, ma anche le tariffe ambientali, comprensive delle quote di ristoro ambientale, per modo che era poi il gestore della trasferenza a doverle riversare al gestore dell'impianto di smaltimento (FF Spa) fino al 15.12.2005 e poi Commissario di Governo), tenuto a sua volta ad emettere fattura sia per la tariffa di smaltimento sia per i contributi. Da qui il debito fra XX e FF Spa regolato per l'anno 2005 dall'ordinanza commissariale n. 325/2005.

Secondo la ricorrente, pertanto, anche per l'anno 2005 l'unico debitore dei ristori verso il comune sarebbe da individuare nella XX, mentre per l'anno 2004 sarebbe stata la FF (che aveva incassato le quote senza riversarle al comune né al Commissario di governo, nonostante l'obbligo sancito dall'art.1 dell'OPCM n.3479/2005) a dovere risponderne.

La decisione impugnata doveva ritenersi errata per non avere considerato che il debito da ristori sorgerebbe sulla base di un conferimento realizzato da chi aveva ricevuto tariffe dai produttori di rifiuti, apparendo dunque irrilevante l'autorizzazione dell'autorità commissariale al conferimento, ricadendo sempre sul soggetto che esegue i conferimenti l'obbligo del pagamento delle quote, ciò imponendosi anche sotto il profilo delle regole di contabilità pubblica.

Va anzitutto evidenziato che il ricorso è tempestivo, ove si consideri che a fronte della pubblicazione della sentenza impugnata, in data 9.12.2019, il termine annuale applicabile, in relazione all'art.327 c.p.c.ratione temporis applicabile in relazione all'inizio della lite (citazione del 26 settembre 2006), al quale occorre sommare la sospensione feriale dei termini processuali di 31 giorni in relazione all'epoca della sentenza gravata di ricorso per cassazione (cfr. art. 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 792, modificato dal D.L. 12 settembre 2014, n. 132 conv. con modificazioni dalla L. 10 novembre 2014, n. 162) ed il termine di sessanta giorni per la proposizione del ricorso per cassazione andava a scadere il 14.3.2021, coincidente con un giorno festivo e quindi prorogato ex lege al 15.3.2021. Data nella quale risulta spedito il ricorso per cassazione al comune di Giffoni Valle Piana.

Ciò posto, occorre esaminare le tre questioni principali sottese al ricorso, la prima delle quali attiene alla legittimazione della Presidenza del Consiglio dei ministri a proporre il ricorso per cassazione contro la sentenza che ha confermato la sentenza del Tribunale di Salerno con la quale era stato condannato il Commissario per l'emergenza rifiuti nella regione Campania al pagamento di somme in favore del Comune di Giffoni Valle Piana. Questione posta in discussione nel controricorso da XX.

Deve ritenersi che la Presidenza del Consiglio dei ministri, Unità tecnico amministrativa, unica impugnante rispetto alla sentenza resa dal Tribunale di Salerno n. 2272/2014, abbia ritualmente proposto l'appello avverso tale sentenza.

Ed invero, la Corte di appello, per giustificare la legittimazione ad impugnare della presidenza del Consiglio dei Ministri, ha fatto riferimento all'art.15, c. 1, dell'OPCM n. 3920 del 2011, che è utile di seguito riportare, per maggiore chiarezza: "In considerazione della necessità di provvedere all'adozione di misure di carattere straordinario ed urgente finalizzate a fronteggiare le problematiche inerenti al movimento franoso nel territorio di Montaguto, in provincia di Avellino nonché di assicurare l'adempimento di alcuni dei compiti già posti in capo alle strutture di cui all'articolo 2 del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26, è istituita, con decreto del Capo del Dipartimento della protezione civile, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della protezione civile, apposita Unità Tecnica - Amministrativa. 2. L'Unità Tecnica - Amministrativa di cui al comma 1 è preposta, altresì, alla gestione delle attività concernenti: i rapporti attivi e passivi già facenti capo alle unità Stralcio ed Operativa di cui all'articolo 2 del sopra richiamato decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, assicurando, ove necessario, l'eventuale prosecuzione degli interventi anche infrastrutturali; la gestione degli effetti dell'avviso pubblico di accertamento della massa passiva di cui all'articolo 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 gennaio 2010, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a tale scopo; le attività solutorie di competenza nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a tale scopo, tenuto conto delle esigenze di pubblico interesse connesse alle attività dei soggetti creditori; le competenze amministrative riferite all'esecuzione del contratto di gestione del termovalorizzatore di Acerra e del relativo impianto di servizio nonché riferite alla convenzione con il Gestore dei Servizi Energetici; l'eventuale supporto alla Regione Campania, se richiesto, nelle attività di organizzazione dei flussi dei rifiuti, nella ricorrenza delle oggettive condizioni di necessità ed urgenza normativamente previste. Il comma 13 dello stesso art.15 aggiunge poi che "Il Capo dell'Unità Tecnica - Amministrativa di cui al comma 1 subentra nella titolarità delle contabilità speciali n. 5146 e n. 5148 intestate al Capo dell'Unità Stralcio di cui all'articolo 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 gennaio 2010 e della contabilità speciale n. 5147 intestata al Capo dell'Unità Operativa di cui all'articolo 16 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 gennaio 2010."

Orbene, tale ordinanza va letta in relazione a quanto a suo tempo previsto dal d.l. n. 195/2009, contenente disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla protezione civile, convertito con modificazioni nella l. n. 26/2010.

In particolare, l'art. 2 del d.l. cit. ha previsto che "Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, entro sette giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono istituite per la chiusura dell'emergenza rifiuti in Campania, nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento protezione civile, una "Unità stralcio" e una "Unità operativa", utilizzando le risorse umane, finanziarie e strumentali già a disposizione delle missioni previste dal decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, di seguito denominato: "decreto-legge n. 90 del 2008", che cessano alla data del 31 dicembre 2009. Agli ulteriori oneri di funzionamento e di gestione a carico delle predette unità si provvede nel limite delle disponibilità delle contabilità speciali di cui al comma 2. Le unità predette, coordinate dal Comandante del Comando logistico Sud, sono allocate presso l'attuale sede del Comando medesimo in Napoli e cessano alla data del 31 gennaio 2011, termine che può essere prorogato, per non più di sei mesi, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Con il medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 1, primo periodo, sono altresì individuate le contabilità speciali sulle quali confluiscono le risorse finanziarie già nella disponibilità del Capo della Missione amministrativo - finanziaria e gli introiti derivanti dai conferimenti dei rifiuti presso il termovalorizzatore di Acerra e il relativo impianto di servizio, i ricavi della vendita dell'energia elettrica prodotta dal termovalorizzatore stesso, nonché, nelle more dell'adozione dei provvedimenti di cui all'articolo 6-bis, comma 5, del decreto-legge n. 90 del 2008

e, fatti salvi gli importi dedotti nel bilancio di previsione anno 2009 della regione Campania, gli introiti residuali derivanti dal tributo speciale di spettanza regionale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani.

L'art. 3, c. 1, d.l. n. 195 cit. ha poi aggiunto che L'Unità stralcio di cui all'articolo 2, entro trenta giorni dalla propria costituzione, avvia le procedure per l'accertamento della massa attiva e passiva derivante dalle attività compiute durante lo stato di emergenza rifiuti in Campania ed imputabili alle Strutture commissariali e del Sottosegretariato di Stato all'emergenza rifiuti di cui all'articolo 1 del decreto-legge n. 90 del 2008, di seguito denominate: "Strutture commissariali". Per gli eventuali contenziosi derivanti dall'attuazione del presente articolo si applica l'articolo 4 del decreto-legge n. 90 del 2008. Il piano di rilevazione della massa passiva comprende, oltre ai debiti accertati e definiti, anche quelli derivanti da negozi di transazione. 2. L'Unità accerta i crediti vantati dalle Strutture commissariali e dal Dipartimento della protezione civile nei confronti dei soggetti affidatari del termovalorizzatore di Acerra e degli impianti di selezione e smaltimento dei rifiuti a seguito degli anticipi sul prezzo di costruzione e degli interventi effettuati sugli stessi per garantire il costante ed ininterrotto esercizio di questi....

A seguito del definitivo accertamento della massa attiva e passiva, contro cui è ammesso ricorso giurisdizionale ai sensi del comma 1, l'Unità stralcio, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, predispose uno o più piani di estinzione delle passività sulla base delle istanze di cui al comma 3 e previa comunicazione degli stessi piani al Ministero dell'economia e delle finanze, provvede al pagamento dei debiti ivi iscritti, dando priorità, in via graduata nell'ambito del piano, ai crediti privilegiati, ai crediti recati da titoli esecutivi definitivi, a quelli derivanti da un atto transattivo tenendo conto della data di esigibilità del credito originario, ai crediti di lavoro, nonché agli altri crediti in relazione alla data di esigibilità.

A ciò va aggiunto, sempre al fine di valutare la legittimazione alla proposizione dell'appello da parte dell'Unità tecnico amministrativa costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che l'art. 5, c. 1, d.l. n. 136/2013, convertito con modificazioni dalla L. 6 febbraio 2014, n. 6, ha previsto che "Al fine di consentire il completamento delle attività amministrative, contabili e legali conseguenti alle pregresse gestioni commissariali e di amministrazione straordinaria nell'ambito della gestione dei rifiuti nella regione Campania, l'Unità Tecnica - Amministrativa di cui all'articolo 15 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3920 del 28 gennaio 2011, e successive modificazioni e integrazioni, è prorogata fino al 31.12.2014 e opera in seno alla Presidenza del Consiglio dei ministri."

Orbene, reputa la Corte che la sentenza impugnata sia corretta nella parte in cui ha ritenuto che non si sia formato alcun giudicato interno per effetto della mancata impugnazione della sentenza da parte del soggetto indicato dal Tribunale come tenuto al pagamento delle somme in favore del comune di Giffoni Valle Piana, e cioè del Commissario di Governo per l'emergenza rifiuti della Regione Campania.

Infatti il quadro normativo di riferimento orienta appunto nel senso di ritenere che l'Unità tecnico Amministrativa costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri abbia assunto tra i suoi comportamenti quello della gestione dei rapporti attivi e passivi a suo tempo curati dalle Unità Stralcio, a loro volta subentrate alle attività dei Commissari istituiti per l'emergenza rifiuti in Campania e specificamente indicando il quadro normativo a sostegno di tale successione, come ha dato atto la Corte di appello (cfr. pag. 3, p. 3.1 sent. impugnata).

Deve quindi ritenersi che tale Unità tecnico amministrativa presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, succeduta a titolo particolare nei rapporti già sorti con il Commissario per l'emergenza rifiuti in Campania, e quindi, anche rispetto al contenzioso promosso dal comune di Giffoni, abbia ritualmente impugnato la sentenza resa dal Tribunale innanzi alla Corte di appello di Salerno.

In conclusione, poiché il successore a titolo particolare nel diritto controverso è legittimato a impugnare la sentenza resa nei confronti del proprio dante causa, allegando il titolo che gli consenta di sostituire quest'ultimo, essendo a tal fine sufficiente la specifica indicazione dell'atto nell'intestazione dell'impugnazione, qualora il titolo sia di natura pubblica e, quindi, di contenuto accertabile (cfr. Cass. n. 8975/2020), tanto consente di ritenere l'appello proposto dalla Presidenza

del Consiglio dei Ministri ammissibile ed infondate le prospettazioni espresse dalla società XX. in punto di giudicato interno asseritamente formatosi.

Del tutto irrilevante risulta poi, ai fini del presente giudizio il richiamo, operato dalla società XX, alle vicende che hanno riguardato l'art. 1, c. 422 legge n. 147/2013, relative alla successione dei rapporti che coinvolgevano gli enti competenti ai sensi dell'art. 5, commi 4-ter e 4-quater l. n. 225/1992 e con esso, alla sentenza della Corte costituzionale - Corte cost. n. 17/2015 - che ebbe a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art.6, c. 1 bis d.l.n.136/2013, non rilevante rispetto alla vicenda qui scrutinata.

Ciò posto, il primo motivo del ricorso è infondato.

Nessun elemento è stato offerto dalla ricorrente per sostenere l'esistenza di norme attributive di poteri discrezionali in ordine alla determinazione del ristoro ambientale reclamato dal comune di Giffoni Valle Piana nel presente giudizio.

Ed invero, per comprendere la natura delle somme richieste dal Comune è sufficiente muovere, fra i tanti provvedimenti emergenziali adottati e con specifico riferimento alla controversia qui in esame, da quelli relativi alle quote di ristoro reclamate per gli anni 2004 e 2005, e specificamente dall'Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 3286/2003 del 9 maggio 2003 che, all'art. 4 così dispone: "4. All'art. 2 dell'ordinanza n. 3032 del 21 dicembre 1999, come modificato dall'art. 9, comma 5, dell'ordinanza 3100 del 22 dicembre 2000, dopo il comma 4, è aggiunto il seguente comma: "4-bis. Il Commissario delegato - Presidente della regione Campania dispone, altresì, un contributo a carico dei comuni che conferiscono i rifiuti da erogare a favore dei comuni nel cui territorio sono ubicati gli impianti di trasferenza, i siti di stoccaggio provvisorio di combustibile derivato dai rifiuti ed i siti di stoccaggio definitivo dei sovralli degli impianti di produzione del combustibile derivato dai rifiuti. Detto contributo, stabilito nella misura complessiva di Euro 0.0052 per chilogrammo di rifiuto conferito agli impianti di produzione del combustibile derivato dai rifiuti, sarà erogato nella misura di Euro 0.0013 per chilogrammo ai comuni sede di impianto di trasferenza, nella misura di Euro 0.0013 per chilogrammo ai comuni sede di siti di stoccaggio provvisorio del combustibile derivato dai rifiuti e di Euro 0.0026 ai comuni sede di siti di stoccaggio definitivo dei sovralli degli impianti di produzione del combustibile derivato dai rifiuti. Le suddette somme previste per i comuni sede di stoccaggio provvisorio del combustibile derivato dai rifiuti saranno conferite ai comuni sede di stazioni di trasferenza dopo l'entrata di esercizio degli impianti di termovalorizzazione".

A decorrere dalla data di emanazione della presente ordinanza è applicato alla tariffa di conferimento dei rifiuti urbani una maggiorazione pari a Euro 0.015 al chilogrammo di rifiuto conferito. Tali somme sono conferite al Presidente della regione Campania - Commissario delegato per lo sviluppo della raccolta differenziata. 6. I contributi e le maggiorazioni di cui ai precedenti commi 4 e 5 sono riscossi dalla affidataria del servizio di smaltimento dei rifiuti, sulla base di apposita convenzione nell'ambito della quale si tiene conto sia degli eventuali maggiori oneri derivanti dalle predette attività di riscossione, che dei benefici economici derivanti all'impresa stessa dalla maggiore disponibilità di risorse finanziarie; con la stessa convenzione sono disciplinati tutti gli aspetti economico - finanziari anche con riferimento alle penali per eventuali inadempienze contrattuali. 7. Il Commissario delegato - Presidente della regione Campania dispone, altresì, un contributo a carico degli enti pubblici che conferiscono i materiali derivanti dalle attività di bonifica, da erogare ai comuni nel cui territorio sono ubicati i siti di stoccaggio definitivo dei suddetti materiali. Detto contributo è stabilito nella misura di 0,0052 Euro per chilogrammo di rifiuto secco conferito."

Analogamente, l'OPCM N. 3479 del 14.12.2005, all'art. 3, commi 2, 3 e 4 prevedeva, tra l'altro, che "A decorrere dal 16 dicembre 2005 e fino alla cessazione dello stato di emergenza, la tariffa di smaltimento comprensiva delle quote di ristoro, maggiorazioni di cui alle ordinanze citate all'art. 1, comma 1, e delle imposte, è determinata in Euro 0,0880 per chilogrammo per tutti i comuni della regione Campania. Gli incassi di detta tariffa affluiscono all'apposita contabilità speciale istituita dal Commissario delegato ai sensi del precedente art. 1, comma 3. Gli importi relativi ai contributi e maggiorazioni, come indicati nell'art. 1, comma 1, della presente ordinanza, accantonati a favore degli aventi diritto, saranno trasferiti sulla contabilità speciale 3111 intestata al Commissario

delegato, che provvederà alla successiva liquidazione. A decorrere dal 16 dicembre 2005, l'importo della tariffa di cui al comma 2 è ridotto del 10% per i comuni che alla data del 31 dicembre 2004 abbiano raggiunto una percentuale di raccolta differenziata almeno pari al 30%. Dal 1° aprile 2006, l'importo della tariffa di cui al comma 2 è ridotto del 15% per i comuni che, alla data del 31 dicembre 2005, hanno raggiunto una percentuale della raccolta differenziata almeno pari al 35%. A decorrere dal 1° gennaio 2006 ai comuni od ai soggetti terzi dai medesimi incaricati che sosterranno direttamente il costo di conferimento della frazione organica proveniente dalla raccolta differenziata individuando autonomamente gli impianti di trattamento di tali rifiuti, il Commissario delegato riconoscerà un contributo pari ad Euro 0,040 per chilogrammo. A valere sugli importi incassati per la predetta tariffa il Commissario delegato provvede a riconoscere un contributo ai comuni sede di impianti di produzione del combustibile derivato dai rifiuti pari a 0,0052 Euro per chilogrammo di rifiuto conferito agli impianti di produzione del combustibile derivato dai rifiuti, ed accantona per i comuni sede di termovalorizzatore un importo pari a 0,0052 Euro per chilogrammo sui rifiuti in ingresso agli impianti di produzione del combustibile derivato dai rifiuti, da erogare ai suddetti comuni a seguito dell'entrata in esercizio degli impianti di termovalorizzazione. Inoltre il Commissario riconosce ai comuni sede di siti di stoccaggio provvisorio del combustibile derivato dai rifiuti un contributo di Euro 0,0026 per ogni chilogrammo di rifiuto in ingresso e stoccato in tali siti, ed un contributo per i comuni sede di siti di stoccaggio definitivo degli scarti di lavorazione degli impianti di produzione del combustibile derivato dai rifiuti pari ad Euro 0,0052 per chilogrammo di rifiuto sempre sui quantitativi in ingresso in tali siti."

Se, dunque, ai fini del riparto delle giurisdizione devono valere i principi più volte espressi dalle Sezioni unite della Corte di cassazione anche in materia di servizi pubblici, fra i quali rientra sicuramente quello della gestione dei rifiuti, a proposito dell'attribuzione in capo al giudice ordinario delle controversie nelle quali non si fa questione di potestà amministrativa ma, piuttosto dell'esistenza di posizioni giuridiche configurate direttamente dalla legge, o da atti normativi speciali che alla stessa si riferiscono senza che l'amministrazione abbia alcun potere di determinarne o modificarne discrezionalmente il contenuto.

Sul punto, è sufficiente ricordare che la giurisdizione rispetto alla controversia pendente è regolata dall'assetto normativo scaturito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 2004, che ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 33 del D.Lgs. n. 80 del 1998 come sostituito dall'art. 7 della L. n. 205 del 2000. In esito a tale pronuncia l'art. 33, comma 1, del decreto legislativo n. 80 del 1998, come sostituito dall'art. 7, lettera a), della legge n. 205 del 2000 è stato dichiarato incostituzionale nella parte in cui prevedeva che fossero devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie in materia di pubblici servizi anziché "le controversie in materia di pubblici servizi relative a concessioni di pubblici servizi, escluse quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi".

Orbene, secondo i principi ormai consolidati espressi dalle Sezioni Unite, la decisione della Corte costituzionale appena ricordata ha determinato il sostanziale ritorno al criterio di riparto a suo tempo operante nel regime dell'art. 5 della legge n. 1034 del 1971, poi recepito, senza sostanziali modifiche, dal Codice del processo amministrativo, emanato con il D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, art. 133, comma 1, lett. c) - cfr. Cass., S. U., 10 aprile 2018, n. 28053 -.

Ne consegue che tanto l'art. 113, comma 1, lett. b) del codice del processo amministrativo (approvato con D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104), che l'art. 5 della legge 21 luglio 2000, n. 205 (applicabile "ratione temporis"), nell'attribuire alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ogni controversia relativa ai rapporti di concessione di beni e servizi pubblici, fatte salve quelle aventi ad oggetto indennità, canoni o altri corrispettivi, non implicano affatto, in queste ultime ipotesi, un regime di giurisdizione esclusiva del giudice ordinario. Spettano, infatti, in base ai criteri generali del riparto di giurisdizione, alla giurisdizione ordinaria solo quelle controversie sui profili in esame che abbiano contenuto meramente patrimoniale, senza che assuma rilievo un potere di intervento della P.A. a tutela di ipotesi generali, mentre restano nella giurisdizione amministrativa quelle che coinvolgano l'esercizio di poteri discrezionali inerenti alla determinazione del canone, dell'indennità o di altri corrispettivi (cfr. Cass. S. U. n. 20939/2011).

Tali principi sono stati riaffermati con riguardo alla normativa sulla situazione emergenziale per i rifiuti, ribadendo che le pronunzie della Corte costituzionale n. 204/2004 e n. 167/2011 hanno scolpito la distinzione fra attività di smaltimento dei rifiuti, che costituisce un servizio pubblico, e le attività strumentali che sono svolte in regime negoziale (cfr. Cass. S. U. n. 12580/2023, Cass. S. U. n. 35344/2023). E nella stessa prospettiva si è collocata Corte cost. n. 35/2010, laddove il giudice delle leggi ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale del citato art. 4 d.l. n. 90 del 2008, in riferimento all'art. 103, comma 1, Cost., affermando che anche nella materia della "gestione dei rifiuti" è pur sempre richiesto che "l'amministrazione agisca come autorità e cioè attraverso la spendita di poteri amministrativi", così restando al di fuori dell'ambito della detta norma (e della giurisdizione amministrativa) le "questioni meramente patrimoniali connesse al mancato adempimento da parte dell'amministrazione di una prestazione pecuniaria nascente da un rapporto obbligatorio".

Per altro verso, le Sezioni Unite hanno più volte affermato che ai fini del riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva non tanto la prospettazione compiuta dalle parti, quanto il "petitum" sostanziale, che va identificato soprattutto in funzione della "causa petendi", ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio (cfr. Cass. S. U. n. 21928/2018).

Così riassunti i principi del diritto vivente rilevanti in materia, osserva la Corte che nel caso di specie, esclusa l'applicazione, *ratione temporis*, dell'art. 4 l. n. 90/2008, come già ritenuto correttamente dal giudice di appello, nella parte in cui ha devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie attinenti alla gestione dei rifiuti, la controversia attiene alla pretesa del Comune al pagamento della quota di ristoro prevista dai provvedimenti normativi sopra ricordati.

Ciò non può, dunque, che radicare la giurisdizione del giudice ordinario, pur se affondando le ragioni poste a base della domanda nell'ambito della gestione dei rifiuti e, conseguentemente nella complessa disciplina normativa che aveva, dapprima, posto a carico del gestore del servizio l'obbligo di riscuotere le quote ristoro dai comuni conferenti e poi di riversarle sui comini ospitanti e, poi, dando luogo al contenzioso per cui è causa in ragione del mancato versamento delle quote riscosse dall'ente gestore che medio tempore aveva visto risolta la convenzione con obbligo di riversare le quote riscosse nella contabilità speciale appositamente costituita.

Di tal che la controversia, affondi o meno le sue radici nell'esistenza di un obbligo del gestore del servizio di smaltimento dei rifiuti, è sicuramente estranea ai profili che consentirebbero il radicamento innanzi alla giurisdizione amministrativa, in assenza di profili di autoritatività connessi alla determinazione del contributo ed alla scelta o meno di erogarlo. A nulla, dunque, rileva che la pretesa non sia fondata su un titolo negoziale piuttosto nascendo, secondo la disciplina civilistica, da contratto o fatto illecito ma anche da qualunque atto o fatto idonea a produrla secondo le regole dell'ordinamento (art. 1173 c.c.).

Si tratta, a ben considerare, di un contributo indennitario che le fonti normative appena ricordate hanno inteso riconoscere in favore dei comuni che assumono l'onere di ospitare, nel loro territorio, impianti necessari per lo smaltimento dei rifiuti.

È poi il caso di precisare che le quote ristoro di cui si discute, qualificate nei termini anzidetti, non possono in alcun modo assimilarsi ad un tributo, avendo la funzione di indennizzare i comuni che ospitano sul proprio territorio gli impianti di smaltimento dei rifiuti e non partecipando, dunque, in alcun modo alle funzioni tipiche del tributo come scolpite dalla giurisprudenza di questa Corte a Sezioni Unite.

Ed invero, è utile ricordare che le Sezioni Unite hanno di recente affermato che spetta al giudice ordinario, e non a quello tributario, la giurisdizione sull'opposizione ad ordinanza ingiunzione per il pagamento del "benefit" ambientale, previsto dall'art. 29, comma 2, della l. r. Lazio n. 27 del 1998 in favore dei Comuni che ricevono determinate categorie di rifiuti e ospitano determinati impianti per il loro trattamento e smaltimento, atteso che tale beneficio economico non presenta i caratteri del tributo (che ricorrono allorché la prestazione determini una decurtazione patrimoniale non integrante modifica di un rapporto sinallagmatico e collegata al finanziamento di pubbliche spese),

ma assume la natura di indennizzo avente la funzione di ristorare il Comune ospitante dei danni ambientali derivanti dall'attività di smaltimento dei rifiuti (cfr. Cass. S. U. n. 5418/2021).

In tale occasione è stato chiarito che detto benefit ambientale, equiparabile alle quote ristoro di cui si discute nel presente procedimento, ha una funzione indennitaria finalizzata al ristoro dei danni ambientali causati dal trattamento e smaltimento dei rifiuti, assimilabili, sempre ai fini della giurisdizione, ai contributi, previsti da alcune leggi regionali, a carico dei titolari di autorizzazione alla coltivazione di materiali di cava ai quali le Sezioni Unite hanno negato natura di tributo, statuendo la giurisdizione sulle relative controversie del giudice ordinario (cfr. Cass. S. U. n. 1182/2020).

Non può dunque che affermarsi la giurisdizione del giudice ordinario e, conseguentemente, la correttezza della decisione impugnata sul punto della giurisdizione, con la sola precisazione che la natura consolidata dei principi appena ricordati, che affondano in una giurisprudenza granitica delle Sezioni unite civili, consente l'esame della censura da parte di questa Sezione semplice senza alcuna necessità che la stessa sia rimessa all'esame delle Sezioni Unite (cfr. Cass. S. U. n. 1599/2022).

Passando all'esame del secondo motivo, lo stesso è infondato.

Come si è rappresentato nell'esposizione di tale motivo, la posizione assunta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri a sostegno della carenza di legittimazione passiva rispetto alle quote ristori reclamate dal comune di Giffoni riposerebbe, per l'un verso, sul fatto che i soggetti intervenuti nella gestione dell'impianto che è ospitato in Località Sardone del comune di Giffoni e il soggetto gestore del sistema di smaltimento di rifiuti in Campania, fin quando operava la convenzione stipulata con la FF (15.12.2005), poi risolta ex lege con il d.l. n. 245/2005, sarebbero gli unici tenuti a corrispondere quanto reclamato dal comune, vuoi perché avrebbero riscosso le quote ristoro dai comuni conferenti senza versarle né al comune, né alla contabilità speciale appositamente istituita con l'ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 3479/2005, in ogni caso gravando sul comune attore l'onere di provare, quanto ai rapporti fra FF e XX se quest'ultima avesse versato quanto riscosso alla FF.

Tale assunto non persuade, occorrendo ripercorrere le fasi salienti dei provvedimenti che sono stati resi per regolamentare gli aspetti relativi alla questione "quote ristoro ambientale" dopo la risoluzione dei contratti conclusi con i concessionari del servizio di smaltimento dei rifiuti in Campania.

Giova muovere dall'art.1 d.l. n. 245/2005, contenente misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella Regione Campania ed ulteriori disposizioni in materia di protezione civile, conv. con modificazioni nella l. n. 21/2006, ove si è previsto al comma 1 che "Al fine di assicurare la regolarità del servizio di smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, a decorrere dal quindicesimo giorno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, i contratti stipulati dal Commissario delegato per l'emergenza rifiuti nella regione Campania con le affidatarie del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani in regime di esclusiva nella regione medesima sono risolti, fatti salvi gli eventuali diritti derivanti dai rapporti contrattuali risolti."

Il comma 7 dello stesso art.1 ha poi aggiunto che "In funzione del necessario passaggio di consegne ai nuovi affidatari del servizio, ivi comprese quelle relative al personale ed agli eventuali beni mobili ed immobili che appare utile rilevare, tenuto conto dell'effettiva funzionalità, della vetustà e dello stato di manutenzione, fino al momento dell'aggiudicazione dell'appalto di cui al comma 2, e comunque entro il 31 dicembre 2007, le attuali affidatarie del servizio di smaltimento dei rifiuti nella regione Campania sono tenute ad assicurarne la prosecuzione e provvedono alla gestione delle imprese ed all'utilizzo dei beni nella loro disponibilità, nel puntuale rispetto dell'azione di coordinamento svolta dal Commissario delegato. Alla copertura degli oneri connessi con le predette attività svolte dalle attuali affidatarie del servizio provvede il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri mediante l'utilizzo delle risorse di cui all'articolo 7. Le attuali affidatarie del servizio compiono ogni necessaria prestazione, al fine di evitare interruzioni o turbamenti della regolarità del servizio di smaltimento dei rifiuti e, della connessa realizzazione dei necessari interventi ed opere, ivi compresi i termovalorizzatori, le discariche di servizio ed i siti di stoccaggio provvisorio. Per le finalità del presente comma è autorizzata la spesa massima di Euro 27 milioni per l'anno 2005 e di Euro 23 milioni per l'anno 2006."

L'art. 2 del medesimo d.l. ha poi chiarito, al comma 1, che "Il Commissario delegato per il perseguimento delle attività previste all'articolo 1 provvede tempestivamente al recupero della tariffa di smaltimento dei rifiuti presso i comuni, i relativi consorzi e gli altri affidatari della regione Campania, tenendo conto delle situazioni debitorie certificate dai comuni, o comunque attestate dal Commissario delegato medesimo, fino al termine dell'emergenza previsto dall'articolo 1, comma 6, in esecuzione di ordinanze di protezione civile adottate appositamente ai sensi dell'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, altresì utilizzando le procedure di riscossione coattiva ai sensi del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46, ed adottando, ove necessario, misure di carattere sostitutivo a carico dei soggetti debitori. 2. In ogni caso, a fronte del mancato adempimento delle obbligazioni pecuniarie poste a carico dei soggetti indicati nel comma 1, il Ministero dell'interno provvede attraverso corrispondenti riduzioni dei trasferimenti erariali spettanti ai comuni interessati, ivi compresi i trasferimenti a titolo di compartecipazione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche le cui risorse sono versate all'entrata del bilancio dello Stato. Dette risorse rimangono acquisite al bilancio dello Stato sino alla concorrenza dell'importo complessivo indicato nell'articolo 7. Le risorse eccedenti sono riassegnate al Fondo della protezione civile per la gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti nella regione Campania."

Il terzo comma della medesima disposizione ha quindi disposto che fino alla cessazione dello stato di emergenza, per il pagamento della tariffa di smaltimento dei rifiuti si applica ai soggetti indicati nel comma 1 il regime giuridico delle obbligazioni pubbliche vigente per gli utenti finali.

A completamento del d.l. n. 245/2005 venne adottata l'ordinanza OPCM n. 3479 del 14.12.2005 che, nel ribadire la vigenza delle ordinanze commissariali recanti l'obbligo per tutti i comuni e/o i soggetti che effettuano la gestione dei rifiuti urbani, di conferire in via esclusiva agli impianti di produzione del combustibile derivato dai rifiuti i rifiuti urbani prodotti e raccolti sul loro territorio e di pagare la tariffa di smaltimento con il conseguente divieto di conferimento a terzi o di altra forma di smaltimento dei rifiuti urbani, e dovendosi assicurare la prosecuzione del servizio nel periodo transitorio con le medesime modalità indicate nei contratti risolti, ebbe a rideterminare la tariffa di smaltimento dei rifiuti, computando l'adeguamento Istat nel frattempo maturato e l'importo dell'IVA nella percentuale del 10% che deve essere riscosso dal Commissario delegato in sede di fatturazione delle prestazioni eseguite a favore degli enti beneficiari.

L'art. 2 dell'OPCM, ult. cit., aggiungeva al comma 1 che "A decorrere dall'entrata in vigore della presente ordinanza, il Commissario delegato determina le situazioni debitorie dei comuni, dei relativi consorzi e degli altri affidatari della regione Campania, in ordine al pagamento della tariffa di smaltimento dei rifiuti e provvede al relativo recupero. Per le situazioni debitorie maturate fino alla data del 31 dicembre 2004 il Commissario delegato tiene conto di quelle già certificate dai comuni, o comunque attestate dal Commissario delegato medesimo, ai sensi dell'art. 1 del decreto-legge 17 febbraio 2005, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 aprile 2005, n. 53." Il comma 2 dello stesso articolo ha poi previsto che per le attività di recupero della tariffa di smaltimento rifiuti nel territorio della regione Campania, nonché per le finalità di cui alla presente ordinanza, il Commissario delegato fruisce della necessaria collaborazione delle amministrazioni ed enti pubblici anche economici, nonché di società a partecipazione pubblica; per le amministrazioni non statali provvede mediante apposite convenzioni a titolo oneroso.

L'art. 3 dell'OPCM ult. cit. aggiungeva, al comma 1, che "A decorrere dal 16 dicembre 2005 e fino alla cessazione dello stato di emergenza, sono prorogate le ordinanze commissariali recanti l'obbligo per tutti i comuni e/o i soggetti che effettuano la gestione dei rifiuti urbani, di conferimento in via esclusiva agli impianti di produzione del combustibile derivato dai rifiuti, di tutti i rifiuti urbani, a valle della raccolta differenziata, prodotti e raccolti sul loro territorio, di pagamento della tariffa di smaltimento ed il conseguente divieto di conferimento a terzi o di altra forma di smaltimento dei rifiuti urbani."

Il comma 2 dello stesso articolo 3 ha poi previsto che a decorrere dal 16 dicembre 2005 e fino alla cessazione dello stato di emergenza, la tariffa di smaltimento comprensiva delle quote di ristoro, maggiorazioni di cui alle ordinanze citate all'art. 1, comma 1, e delle imposte, è determinata in Euro 0,0880 per chilogrammo per tutti i comuni della regione Campania, precisando che "Gli incassi di detta tariffa affluiscono all'apposita contabilità speciale istituita dal Commissario delegato ai sensi

del precedente art. 1, comma 3. Gli importi relativi ai contributi e maggiorazioni, come indicati nell'art. 1, comma 1, della presente ordinanza, accantonati a favore degli aventi diritto, saranno trasferiti sulla contabilità speciale 3111 intestata al Commissario delegato, che provvederà alla successiva liquidazione."

Il comma 4 dello stesso articolo ha poi aggiunto che "A valere sugli importi incassati per la predetta tariffa il Commissario delegato provvede a riconoscere un contributo ai comuni sede di impianti di produzione del combustibile derivato dai rifiuti pari a 0,0052 Euro per chilogrammo di rifiuto conferito agli impianti di produzione del combustibile derivato dai rifiuti, ed accantona per i comuni sede di termovalorizzatore un importo pari a 0,0052 Euro per chilogrammo sui rifiuti in ingresso agli impianti di produzione del combustibile derivato dai rifiuti, da erogare ai suddetti comuni a seguito dell'entrata in esercizio degli impianti di termovalorizzazione. Inoltre, il Commissario riconosce ai comuni sede di siti di stoccaggio provvisorio del combustibile derivato dai rifiuti un contributo di Euro 0,0026 per ogni chilogrammo di rifiuto in ingresso e stoccato in tali siti, ed un contributo per i comuni sede di siti di stoccaggio definitivo degli scarti di lavorazione degli impianti di produzione del combustibile derivato dai rifiuti pari ad Euro 0,0052 per chilogrammo di rifiuto sempre sui quantitativi in ingresso in tali siti. 5. I consorzi di bacino e/o i soggetti pubblici gestori di impianti di trasferimento, a monte degli impianti di produzione di combustibile da rifiuti, sono autorizzati a fatturare ai comuni solo le somme dovute per tali attività oltre alla quota di ristoro per il comune sede di impianto di trasferimento, stabilita in Euro 0,0013 per chilogrammo di rifiuto urbano conferito presso detto impianto. All'art. 2, dopo il comma 4-bis dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 1999, n. 3032, come modificato dall'art. 2, comma 4 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 maggio 2004, n. 3286, è aggiunto il seguente comma: "4-ter. I consorzi di bacino e/o i soggetti pubblici gestori di impianti di trasferimento, a monte degli impianti di produzione di combustibile dai rifiuti, attrezzati anche per attività di tritovagliatura e rotoimballatura, o trasferimento della frazione umida proveniente da raccolta differenziata, possono applicare alla tariffa di conferimento, nel rispettivo ambito di intervento, un ulteriore contributo a favore del comune sede di impianto non superiore ad Euro 0,0024 per ogni chilogrammo di rifiuto in ingresso. I consorzi di bacino e/o i soggetti pubblici gestori di impianti di trattamento della frazione umida proveniente da raccolta differenziata devono applicare alla tariffa di conferimento un contributo a favore del comune sede di impianto pari ad Euro 0,0052 per ogni chilogrammo di rifiuto in ingresso."

Orbene, reputa il Collegio che il complesso quadro normativo che ha fatto riferimento alle quote di ristoro ambientale, dopo avere inizialmente previsto che tali quote dovevano essere corrisposte ai comuni ospitanti gli impianti nella vigenza della convenzione da FF, concessionaria del servizio di smaltimento dei rifiuti, secondo le regole del mandato all'incasso, con riscossione dai comuni conferenti e successivo riversamento su quelli che ospitavano gli impianti con le regole del mandato all'incasso, una volta venuta meno la convenzione, si è limitato a prevedere l'obbligo degli ex concessionari, ai quali era rimasto il compito di proseguire il servizio in attesa del nuovo affidatario, di versare (anche) le quote ristoro raccolte in una speciale contabilità.

Inoltre sono stati attribuito al commissario appositamente costituito gli strumenti per recuperare coattivamente le quote dai comuni conferenti, comunque, consentendogli di trattenere le relative somme, ove non versate, così decurtando i trasferimenti statali dovuti.

Sicché, una volta venuta meno il compito di corrispondere le quote di ristoro ai comuni ospitanti da parte dei concessionari gestori, non poteva che accentrarsi in capo al gestore della contabilità appositamente costituita il compito di provvedere al versamento delle quote in favore dei comuni ospitanti.

Ciò, da un lato, consente di ritenere che il sistema normativo residuo abbia imposto alla affidataria del servizio di smaltimento di versare le quote ristoro, così eventualmente raccolte, nella contabilità speciale, eliminando espressamente il sistema anteriore alla risoluzione delle convenzioni di affidamento.

Per altro verso, l'intero sistema, accentrando sul commissario governativo il compito di provvedere alla gestione delle quote di ristoro, pur attingendo dalla contabilità speciale appositamente costituita, non sembra in alcun modo condizionare la corresponsione della quota ristoro al comune ospitante

l'impianto o a altro gestore di impianto all'adempimento dell'obbligo di riversare in contabilità le quote eventualmente riscosse.

In conclusione, il ricordato complesso sistema normativo giustifica pienamente la soluzione condivisa dalla Corte di appello che, in linea con la giurisprudenza del giudice amministrativo, ha individuato nell'unico soggetto tenuto alla gestione del servizio il compito di corrispondere le quote di ristoro ai comuni ospitanti gli impianti.

La diversa prospettazione della ricorrente, che fa leva sull'assenza di somme riscosse da FF e/o dal gestore dell'impianto e non riversate nella contabilità, finirebbe, del resto, con l'addossare sul comune ospitante, al quale viene riconosciuto il diritto alla quota di ristoro ambientale dalle ordinanze contingibili ed urgenti, non solo il rischio del mancato versamento delle quote nella contabilità, ma ancora di più l'inosservanza degli obblighi di versamento delle quote riscosse da parte del gestore del servizio di smaltimento dei rifiuti.

Ciò non è coerente con il sistema introdotto dalla disciplina normativa sopra ricordata all'esito della risoluzione delle convenzioni concluse con gli affidatari del servizio di gestione dei rifiuti a far data dal 15.12.2005, proprio in relazione alla necessità che venga riconosciuto agli enti pubblici ospitanti gli impianti di smaltimento hanno diritto pieno l'indennizzo di cui si è detto.

Del resto, proprio l'art. 13 dell'OPCM del 6 aprile 2006, n. 3508, recante disposizioni urgenti di protezione civile, adottata successivamente al d.l.n.245/2005, ha previsto che "Al fine di garantire l'immediata attuazione del comma 1 dell'art. 2 del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 2006, n. 21, evitando l'aggravio di procedure di riscossione finalizzate ad acquisire risorse altrimenti recuperabili con procedure compensative, i crediti vantati dai comuni titolari di quote di ristoro ambientale ai sensi dell'art. 2, commi 4 e 4-bis, dell'ordinanza di protezione civile n. 3032 del 21 dicembre 1999, come modificato dall'art. 9, comma 5, dell'ordinanza di protezione civile n. 3100 del 22 dicembre 2000, ai sensi dell'art. 5, comma 4, dell'ordinanza di protezione civile n. 3100 del 22 dicembre 2000, ai sensi dell'art. 2, comma 4, dell'ordinanza di protezione civile n. 3286 del 9 maggio 2003, in relazione all'attività di smaltimento dei rifiuti effettuata fino alla data del 15 dicembre 2005, possono essere compensati dal commissario delegato per l'emergenza rifiuti nella regione Campania, a seguito di apposita verifica contabile, con i debiti maturati a carico dei medesimi enti locali per il pagamento della tariffa di smaltimento dei rifiuti dovuta fino alla data del 15 dicembre 2005 alle società FF Spa e FF Campania Spa Il comma secondo dello stesso art.13, aggiunto dall'art. 2 della OPCM 17 novembre 2006, n. 3552, ha poi previsto che il commissario delegato è autorizzato a compensare, con cadenza annuale ed a seguito di apposita verifica contabile, i crediti vantati dai comuni titolari delle quote di ristoro ambientale, ai sensi delle ordinanze di protezione civile indicate al comma 1, ed i crediti vantati ai sensi dell'art. 3, comma 3, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 dicembre 2005, n. 3479, con i debiti maturati a carico dei predetti enti locali nei confronti del commissario delegato per lo smaltimento dei rifiuti dalla data del 16 dicembre 2005."

Ciò che conferma in modo evidente la scelta operata dai provvedimenti normativi successivi alla risoluzione delle convenzioni i quali, pur lasciando integro l'obbligo di corresponsione delle quote di ristoro a carico dei comuni conferenti, hanno accentrato in capo al commissario governativo ed oggi all'Unità tecnico amministrativa, allo stesso subentrata, la titolarità passiva relativa alle quote reclamate dai comuni, pur nell'ambito della disciplina regolata dalle ordinanze sopra ricordate, in modo da poter procedere alle dovute compensazioni fra importi dovuti in qualità di comuni conferenti e quote spettanti in qualità di comuni ospitanti.

Né persuasiva appare la difesa della ricorrente laddove prospetta, a sostegno della esclusione della legittimazione passiva dell'Unità tecnica amministrativa, le questioni sottese ai rapporti fra impresa che gestisce gli impianti e l'attività di trasferente - che riceverebbe le quote di ristoro dai comuni conferenti e quella di gestore del servizio di smaltimento - e tanto meno gli aspetti di natura contabile: si tralascia così appunto di considerare che anche rispetto a tale rapporto è estranea la posizione del comune ospitante rispetto alla corresponsione della quota di ristoro, poiché tale posizione giuridica è agganciata all'esigenza che detti comuni possano godere di un ristoro per avere consentito sul proprio territorio l'allocazione di impianti relativi alla gestione dei rifiuti, quale che sia il soggetto che ha disposto il trattamento dei rifiuti.

Tanto consente di escludere la fondatezza dei rilievi censori esposti dalla ricorrente, nemmeno riscontrandosi rispetto alla fattispecie esaminate linee di discontinuità della decisione qui adottata con altri precedenti che si sono occupati di questioni diverse, pur correlate al sistema di gestione dei rifiuti in Campania nel periodo dell'emergenza (cfr. Cass. n. 18152/2022, ma cfr. anche Cass. n. 23962/2018; Cass.n.36397/2023).

Resta solo da aggiungere che non può passare al vaglio di questa Corte la questione, pure ventilata nel secondo motivo di ricorso, in ordine ad una eventuale ultrapetizione nella quale sarebbe incorso il Tribunale per avere condannato il Commissario di Governo a somme ulteriori rispetto a quelle richieste dal Comune di Giffoni Valle Piana, non risultando dal ricorso per cassazione che tale questione sia stata posta a base dell'appello proposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la conseguente inammissibilità della questione in questa sede in ragione della novità.

Sulla base di tali considerazioni, il ricorso va rigettato.

Le spese seguono la soccombenza nei rapporti fra ricorrente e comune di Giffoni Valle Piana, ricorrendo invece giustificati motivi per compensare le spese relative ai restanti rapporti processuali. Ai sensi dell'art. 13, comma 1 quater, del d.P.R. n. 115 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 17 della l. n. 228 del 2012, occorre dar atto della non sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente principale, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1-bis, dello stesso articolo 13, trattandosi di ricorso proposto da Amministrazione dello Stato.

PQM

La Corte rigetta il ricorso; pone a carico della ricorrente le spese del giudizio che liquida in favore del comune di Giffoni Valle Piana in complessivi Euro 15.000,00 per compensi, oltre Euro 200,00 per esborsi, 15 % spese generali ed accessori di legge; compensa le spese relative ai rapporti fra ricorrente ed altri controinteressati costituiti. Ai sensi dell'art. 13, comma 1 quater, del d.P.R. n. 115 del 2002, dà occorre dar atto della non sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente principale, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1-bis, dello stesso articolo 13, trattandosi di ricorso proposto da Amministrazione dello Stato.

COORDINATORE Redazionale: Giulio SPINA

Comitato REDAZIONALE INTERNAZIONALE:

Giovanni Alessi, **New York City** (United States of America)
Daria Filippelli, **London** (United Kingdom)
Wylia Parente, **Amsterdam** (Nederland)

Comitato REDAZIONALE NAZIONALE:

Jacopo Maria Abruzzo (**Cosenza**), Danilo Aloe (**Cosenza**), Arcangelo Giuseppe Annunziata (**Bari**), Valentino Aventaggiato (**Lecce**), Paolo Baiocchetti (**L'Aquila**), Elena Bassoli (**Genova**), Eleonora Benin (**Bolzano**), Miriana Bosco (**Bari**), Massimo Brunialti (**Bari**), Elena Bruno (**Napoli**), Triestina Bruno (**Cosenza**), Emma Cappuccio (**Napoli**), Flavio Cassandro (**Roma**), Alessandra Carafa (**L'Aquila**), Silvia Cardarelli (**Avezzano**), Carmen Carlucci (**Taranto**), Laura Carosio (**Genova**), Giovanni M. Casamento (**Roma**), Gianluca Cascella (**Napoli**), Giovanni Cicchitelli (**Cosenza**), Giulia Civiero (**Treviso**), Francesca Colelli (**Roma**), Valeria Conti (**Bergamo**), Cristina Contuzzi (**Matera**), Raffaella Corona (**Roma**), Mariantonietta Crocitto (**Bari**), Paolo F. Cuzzola (**Reggio Calabria**), Giovanni D'Ambrosio (**Napoli**), Ines De Caria (**Vibo Valentia**), Shana Del Latte (**Bari**), Francesco De Leo (**Lecce**), Maria De Pasquale (**Catanzaro**), Anna Del Giudice (**Roma**), Fabrizio Giuseppe Del Rosso (**Bari**), Domenico De Rito (**Roma**), Giovanni De Sanctis (**L'Aquila**), Silvia Di Iorio (**Pescara**), Ilaria Di Punzio (**Viterbo**), Anna Di Stefano (**Reggio Calabria**), Pietro Elia (**Lecce**), Eremita Anna Rosa (**Lecce**), Chiara Fabiani (**Milano**), Addy Ferro (**Roma**), Bruno Fiammella (**Reggio Calabria**), Anna Fittante (**Roma**), Silvia Foadelli (**Bergamo**), Michele Filippelli (**Cosenza**), Elisa Ghizzi (**Verona**), Tiziana Giudice (**Catania**), Valentina Guzzabocca (**Monza**), Maria Elena Iafolla (**Genova**), Daphne Iannelli (**Vibo Valentia**), Daniele Imbò (**Lecce**), Francesca Imposimato (**Bologna**), Corinne Isoni (**Olbia**), Domenica Leone (**Taranto**), Giuseppe Lisella (**Benevento**), Francesca Locatelli (**Bergamo**), Gianluca Ludovici (**Rieti**), Salvatore Magra (**Catania**), Chiara Medinelli (**Genova**), Paolo M. Storani (**Macerata**), Maximilian Mairov (**Milano**), Damiano Marinelli (**Perugia**), Giuseppe Marino (**Milano**), Rossella Marzullo (**Cosenza**), Stefano Mazzotta (**Roma**), Marco Mecacci (**Firenze**), Alessandra Mei (**Roma**), Giuseppe Donato Nuzzo (**Lecce**), Emanuela Palamà (**Lecce**), Andrea Panzera (**Lecce**), Michele Papalia (**Reggio Calabria**), Enrico Paratore (**Palmi**), Filippo Pistone (**Milano**), Giorgio G. Poli (**Bari**), Andrea Pontecorvo (**Roma**), Giovanni Porcelli (**Bologna**), Carmen Posillipo (**Caserta**), Manuela Rinaldi (**Avezzano**), Antonio Romano (**Matera**), Paolo Russo (**Firenze**), Elena Salemi (**Siracusa**), Diana Salonia (**Siracusa**), Rosangela Santosuosso (**Alessandria**), Jacopo Savi (**Milano**), Pierpaolo Schiattone (**Lecce**), Marco Scialdone (**Roma**), Camilla Serraiotto (**Trieste**), Valentina Siclari (**Reggio Calabria**), Annalisa Spedicato (**Lecce**), Rocchina Staiano (**Salerno**), Emanuele Taddeolini Marangoni (**Brescia**), Luca Tantalo (**Roma**), Marco Tavernese (**Roma**), Ida Tentorio (**Bergamo**), Fabrizio Testa (**Saluzzo**), Paola Todini (**Roma**), Fabrizio Tommasi (**Lecce**), Mauro Tosoni (**Lecco**), Salvatore Trigilia (**Roma**), Annunziata Maria Tropeano (**Vibo Valentia**), Elisabetta Vitone (**Campobasso**), Nicolò Vittoria (**Milano**), Luisa Maria Vivacqua (**Milano**), Alessandro Volpe (**Roma**), Luca Volpe (**Roma**), Giulio Zanardi (**Pavia**).

SEGRETERIA del Comitato Scientifico: Valeria VASAPOLLO
