

15893/06



ESENTE REGISTRAZIONE - ESENTE BOLLI - ESENTE DIRITTI

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- Dott. Giovanni PRESTIPINO - Primo Presidente f.f. -
- Dott. Paolo VITTORIA - Presidente di sezione -
- Dott. Michele VARRONE - Consigliere -
- Dott. Enrico ALTIERI - Rel. Consigliere -
- Dott. Ugo VITRONE - Consigliere -
- Dott. Giulio GRAZIADEI - Consigliere -
- Dott. Mario CICALA - Consigliere -
- Dott. Mario FINOCCHIARO - Consigliere -
- Dott. Aldo DE MATTEIS - Consigliere -

Oggetto
 Accordi tra Comuni in materia di
 smaltimento di rifiuti solidi urbani -
 controversia sull'inefficacia
 dell'accordo - giurisdizione
 ordinaria o amministrativa -
 regolamento di giurisdizione -

R.G.N. 21506/03

Cron. 15893

Rep.

Ud. 11/05/06

c.c.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso proposto da:

COMUNE DI SEGRATE, in persona del Sindaco pro-tempore,
 elettivamente domiciliato in ROMA, presso la sig.ra
 ANTONIA DE ANGELIS, rappresentato e difeso
 dall'avvocato LUCA VERRIENTI, giusta delega a margine
 del ricorso;

- **ricorrente** -

contro

COMUNE DI SESTO SAN GIOVANNI, in persona del Sindaco
 pro-tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA
 ALBERICO II 33, presso lo studio dell'avvocato ELIO

2006

1697



LUDINI, che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato MARCO LOCATI, giusta delega in calce al controricorso;

- **controricorrente** -

per regolamento preventivo di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n. 71262/00 del Tribunale di MILANO;

uditi gli avvocati Luca VERRIENTI, Elio LUDINI;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio il 11/05/06 dal Consigliere Dott. Enrico ALTIERI;

lette le conclusioni scritte dal Sostituto Procuratore Generale Dott. Umberto APICE, il quale chiede che la Corte respinga il ricorso e dichiari la giurisdizione del giudice amministrativo.

§1. Svolgimento del processo

Il Comune di Segrate, con citazione notificata il 13 dicembre 2000, conveniva in giudizio dinanzi al Tribunale di Milano il Comune di Sesto San Giovanni, esponendo:

-a seguito dello stato di emergenza sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani nella Provincia di Milano, dichiarato con decreto del Presidente del Consi-

glio dei Ministri dell'8 novembre 1994, e prorogato con successivo decreto fino al 31 luglio 1996, con ordinanza dello stesso Presidente del Consiglio del 29 settembre 1995 venivano emanate disposizioni dirette a fronteggiare la situazione di emergenza, fra cui la nomina del Presidente della Regione Lombardia quale commissario delegato, cui veniva attribuito il potere di localizzare le discariche e di definire gli interventi. Fra questi vi era la realizzazione di nuovi impianti di recupero e di smaltimento e l'approvazione dei relativi progetti; l'ordine di conferimento in determinate discariche ed ogni altra misura attuativa necessaria, col potere di assumere provvedimenti anche in deroga alla legislazione in materia di contabilità e di bilancio, e di appalti di pubbliche forniture;

-in data 26 febbraio 1996 veniva sottoscritto in Milano fra i Comuni di Sesto San Giovanni, Cologno Monzese, Cormano, Segrate e Pioltello, facenti parte del Consorzio per lo smaltimento dei rifiuti, un *protocollo d'intesa*, il quale, fra, l'altro, riconosceva al Comune di Sesto S. Giovanni un indennizzo ambientale di 30 lire per ogni chilogrammo di rifiuti urbani conferiti nell'impianto sito nello stesso Comune, in via di realizzazione;

-con ordinanze del Presidente della Regione, nella

sua qualità di commissario delegato per l'emergenza nello smaltimento dei rifiuti solidi urbani, veniva approvato il progetto di impianto di triturazione, vagliatura e stabilizzazione di rifiuti presentato dalla società ECOSESTO tramite il Comune di Sesto S. Giovanni; veniva, inoltre, autorizzato l'esercizio dell'impianto fino al 31 dicembre 1997 e stabilito l'obbligo dei Comuni facenti parte del Consorzio di conferire i rifiuti presso tale impianto;

-con successiva deliberazione commissariale del Comune di Segrate veniva approvato il capitolato - convenzione col raggruppamento temporaneo d'impresa ECOSESTO s.p.a. / IGM s.p.a., la quale prescriveva il conferimento dei rifiuti presso l'impianto di tale raggruppamento. La convenzione prevedeva che il trattamento dei rifiuti avvenisse in due fasi successive: In una prima, prevista indicativamente fino al 31 luglio 1996, i rifiuti sarebbero stati sottoposti a triturazione e vagliatura, con ottenimento di una frazione organica umida e di una secca, con un impatto ambientale minimo e con un corrispettivo di lire 89 al Kg.; in una seconda fase, con un corrispettivo di lire 149 per kg., si sarebbe provveduto anche alla biostabilizzazione della frazione umida. La seconda fase aveva un impatto ambientale assai elevato;

-essendosi la prima fase di funzionamento dell'im-
pianto protratta fino al 31 maggio 1997, anziché, come
previsto, fino al 31 luglio 1996, il Comune di Segrate
aveva richiesto la riduzione del corrispettivo per il
c.d. danno ambientale, in quanto il Comune di Sesto San
Giovanni aveva ommesso di segnalare nel protocollo d'in-
tesa che il trattamento dei rifiuti sarebbe avvenuto in
due fasi, come poi previsto dalla convenzione stipulata
col raggruppamento temporaneo, da considerarsi strumen-
to attuativo delle procedure derivanti dal protocollo
d'intesa;

-da qui il mancato pagamento di alcune fatture
emesse dal Comune di Sesto San Giovanni, e la successi-
va emissione di cartelle di pagamento;

-le cartelle venivano impugnate dinanzi alla com-
missione tributaria provinciale di Milano, la quale di-
chiarava il proprio difetto di giurisdizione. Il Comune
adiva, quindi, il Tribunale civile, chiedendo che ve-
nisse accertata la non debenza, almeno parziale, dei
corrispettivi per indennizzo ambientale, in quanto la
causa originaria dell'obbligazione, e cioè il procollo
d'intesa del 26 febbraio 1996, era divenuta inefficace
per effetto degli atti successivi, e cioè l'ordinanza
commissariale del 4 marzo 1996 e la deliberazione comu-
nale del 29 marzo 1996, attuativi della procedura di

emergenza, i quali prevedevano distinte fasi, con costi differenti. Concludeva chiedendo l'accertamento dell'inefficacia del protocollo d'intesa e la condanna del Comune convenuto alla restituzione della somma non dovuta;

-a seguito di notifica di avviso di mora, il Comune pagava l'importo intimato.

Costituitosi in giudizio, il Comune di Sesto San Giovanni eccepiva il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, sussistendo quella esclusiva del giudice amministrativo, avendo la controversia ad oggetto un atto (il protocollo d'intesa) del tipo previsto dall'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n.241, norma che richiama l'art. 11 della stessa legge, secondo il quale le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi ivi previsti sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Il Comune di Segrate ha, quindi, proposto ricorso per regolamento di giurisdizione, al quale resiste con controricorso il Comune di Sesto San Giovanni.

§ 2. Il regolamento di giurisdizione

2.1. Secondo il Comune ricorrente, la giurisdizione sulla presente controversia apparterebbe al giudice

ordinario per le seguenti considerazioni:

-il c.d. protocollo d'intesa, sottoscritto dai sindaci, non può essere qualificato come accordo, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241 del 1990, in quanto:

a) risulta sottoscritto dai sindaci, che in materia sono privi di competenze decisionali; b) non risulta, in ogni caso, la necessaria approvazione dell'organo consiliare; c) la gestione del c.d. stato di emergenza non appartiene alla competenza comunale;

-più specificamente, l'art. 15, comma 2°, dispone che si osservano, ove applicabili, le disposizioni di cui all'art. 11, commi 2, 3 e 5. Il comma 1 dell'art. 11 distingue due tipi di contratti ad oggetto pubblico: accordi procedimentali o preliminari, ovvero sostitutivi di provvedimento. Questa seconda ipotesi richiede un'espressa previsione di legge. Nel caso in esame non si tratta di accordo tra pubbliche amministrazioni per svolgere in collaborazione tra loro attività di interesse comune. Il protocollo d'intesa non poteva avere la funzione di regolare un coordinato esercizio di funzioni proprie, in vista di un risultato individuato attraverso un procedimento amministrativo. Esso non è volto a determinare il contenuto discrezionale di un provvedimento, né ha funzione sostitutiva;

-in definitiva, i sindaci hanno firmato una sempli-

ce intesa politica, o politico - istituzionale per superare lo stato di emergenza. Pertanto, non ricorrendo l'ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ex art. 11, comma 5°, l. n. 241 / 90, la giurisdizione, trattandosi di diritti soggettivi, appartiene al giudice ordinario.

2.2. Secondo il controricorrente, il protocollo d'intesa non realizza un'ipotesi di mera intesa politica, trattandosi di un modulo convenzionale vero e proprio, attraverso il quale le diverse amministrazioni comunali hanno coordinato l'esercizio di funzioni proprie per il raggiungimento di un risultato di comune interesse. Ricorrono, quindi, le condizioni per l'applicazione dell'art. 15 e 11, comma 5°, della legge n. 241 del 1990.

2.3. Il Procuratore Generale, nelle sue conclusioni, chiede che sia dichiarata la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, trattandosi di accordo ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241 del 1990. Il fatto che l'accordo sia stato sottoscritto dai sindaci non può far considerare l'atto come mera intesa politica o politico - istituzionale, in quanto i sindaci hanno agito nella loro veste di organi esterni dei Co-

muni, e il modulo convenzionale è indirizzato al raggiungimento di un risultato di comune interesse.

§ 3. Motivi della decisione

3.1. La controversia deve ritenersi devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, avendo ad oggetto la formazione, applicazione ed interpretazione del c.d. protocollo d'intesa sottoscritto dai sindaci dei Comuni il 26 febbraio 1996, avente natura di accordo tra amministrazioni, in relazione agli articoli 15 e 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Secondo la costante giurisprudenza delle Sezioni Unite, gli articoli 11 e 15 attribuiscono al giudice amministrativo tutte le controversie che in qualunque modo possano riguardare la formazione (e quindi la validità), l'interpretazione e l'esecuzione di accordi (Sez. Un., sentenze 4 novembre 1994, n. 9130, e 13 novembre 2000, n. 1174). Tanto che deve ritenersi compresa nell'oggetto di tale giurisdizione anche una controversia sull'esistenza o la nullità di un accordo.

Ciò premesso, non può condividersi la tesi del Comune di Segrate, secondo cui l'atto in questione non potrebbe essere considerato come accordo ai sensi delle norme sopra richiamate - e quindi dar luogo all'ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrati-

vo ex artt.15 e 11 legge n. 241/90 - in quanto, con lo stesso, sarebbe stata espressa una mera volontà politica tra i sindaci dei Comuni, non riconducibile ad un'ipotesi di accordo sostitutivo di provvedimento o destinato a determinarne il contenuto discrezionale in difetto di previsione normativa e, comunque, non attribuibile agli organi deputati alla formazione della volontà del Comune.

Vi è da rilevare, innanzitutto, che il riferimento all'art. 11 contenuto nell'art. 15 non significa che i primi debbano avere un ruolo di sostituzione di un provvedimento o di predeterminazione del contenuto discrezionale dello stesso. L'art. 15 contiene, infatti, una vera e propria clausola generale che consente alle pubbliche amministrazioni di concludere accordi per disciplinare attività di comune interesse, fra le quali sono certamente comprese quelle riconducibili all'esercizio di pubbliche funzioni in senso stretto, come quella oggetto dell'accordo in contestazione (ritiro e smaltimento di rifiuti e realizzazione di opere pubbliche per l'esercizio di tali attività). La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha più volte affermato (si richiama, *ex plurimis*, la decisione 8 aprile 2002, n.1902) che tra gli accordi organizzativi di cui all'art. 15 della legge n. 241 / 90 e le previsioni legi-

slative di accordi in particolari settori intercorre un rapporto di *genus a species*. Il ricorso a tale modulo - come emerge dall'ampia casistica risultante dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato - è ampiamente diffuso nella prassi amministrativa, anche tra enti locali e precedentemente all'emanazione del t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.l.vo 18 agosto 2000, n. 257), il cui art. 30 consente a tali enti di stipulare convenzioni « *al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati* ». Gli accordi in questione hanno, quindi, presupposti e struttura non del tutto coincidenti con quelli tra amministrazioni e privati, regolati dall'art.11, i quali, avendo la funzione di sostituire provvedimenti o di predeterminarne il contenuto discrezionale, necessitano (almeno fino all'entrata in vigore dell'art.7 della legge 11 febbraio 2005, n. 15, che ha soppresso l'inciso « nei casi previsti dalla legge » contenuto nel primo comma dell'art. 11 l. n. 241 / 90) di una specifica previsione legislativa. Del resto, lo stesso art. 15 richiama le disposizioni dell'art. 11 solo in quanto applicabili.

Tale nozione è stata recepita dalla giurisprudenza delle Sezioni Unite, la quale definisce gli accordi in questione come moduli convenzionali attraverso i quali le pubbliche amministrazioni coordinano l'esercizio di

funzioni proprie in vista del perseguimento di un risultato comune. Il Collegio richiama i principi affermati nelle sentenze 9 luglio 1992, n.8392; 2 marzo 2001, n. 87; 14 giugno 2005, n. 12725.

3.2. Nell'udienza in camera di consiglio la difesa del Comune di Segrate ha prospettato una questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1°, della legge n. 241 del 1990, nella parte in cui prevede, attraverso il rinvio all'art. 11, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Viene, in proposito, richiamata la sentenza della Corte Costituzionale 6 luglio 2004 n. 204, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art.33 del d.l.vo 31 marzo 1998, n. 80, come sostituito dall'art. 7 della legge 21 luglio 2000, n. 205, nella parte in cui è attribuita al giudice amministrativo giurisdizione esclusiva in materia di pubblici servizi, all'infuori dei casi di concessione di pubblici servizi e di controversie relative a provvedimenti, nelle quali è, cioè, in contestazione l'esercizio di un potere autoritativo dell'amministrazione.

Le Sezioni Unite ritengono che la questione si fondi, innanzitutto, su un errore di prospettiva, in quanto l'oggetto della pronuncia di incostituzionalità non

sono le singole ipotesi di giurisdizione esclusiva esistenti nell'ordinamento, ma soltanto la clausola generale di giurisdizione relativa ai pubblici servizi. Inoltre, come si è precedentemente rilevato, l'uso dello strumento dell'accordo può riguardare anche materie che - come nel caso di specie - sono oggetto di attività autoritativa (normativa e/o provvedimentoale) degli enti che hanno partecipato all'accordo.

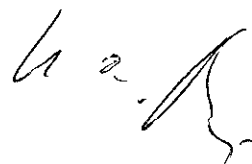
La questione è, pertanto, manifestamente infondata.

3.3. Orbene, dal contenuto del « *protocollo* », che la Corte, investita della decisione sulla giurisdizione, può esaminare, appare evidente che i sindaci assumevano, per conto dei rispettivi Comuni, una serie di impegni circa le modalità di trattamento dei rifiuti, dettando specifiche norme sul regolamento dei reciproci rapporti e prevedendo, fra l'altro, una speciale forma d'indennizzo ambientale a favore del Comune di Sesto S. Giovanni, nel cui territorio era in via di realizzazione un impianto di smaltimento. I rilievi svolti nel ricorso, secondo cui l'atto aveva una mera valenza politica, sono, quindi, manifestamente contraddetti dal tenore dell'atto, che costituisce espressione della volontà di assumere impegni giuridici per i rispettivi Comuni di appartenenza, in vista di una comune gestione

del servizio di smaltimento dei rifiuti. L'esistenza di tale manifestazione di volontà da parte degli organi a ciò deputati era idonea a far sorgere impegni giuridici a carico dei Comuni, indipendentemente dal fatto che il contenuto dell'accordo non fosse riferibile agli organi competenti alla formazione della volontà dell'ente, e cioè alla giunta municipale o al consiglio comunale, secondo le rispettive competenze. In altre parole, sia nella prospettazione dello stesso ricorrente, che deduce la perdita di efficacia del protocollo a seguito di atti successivamente assunti e, comunque, la sua invalidità per violazione delle norme sulla competenza o sul procedimento, sia in quella del Comune di Sesto San Giovanni, che sostiene l'esistenza di un vincolo giuridico derivante dall'atto, si coglie un oggetto della contesa identificantesi nella *formazione, esecuzione, interpretazione* di un accordo tra pubbliche amministrazioni. Come si è ricordato in premessa, il semplice fatto che sussista un dibattito sull'esistenza di un tale accordo è sufficiente a radicare la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi degli articoli 11 e 15 della legge 27 agosto 1990 n. 241.

Conclusivamente deve dichiararsi la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. ~~con la condanna~~

Enrico Altieri estensore



Sussistono giusti motivi per la compensazione delle relative spese processuali.

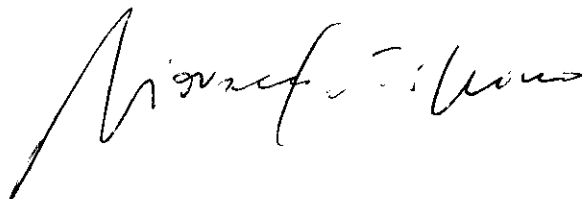
P.Q.M.

La Corte di Cassazione a Sezioni Unite;
dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo; compensa le spese di questo giudizio di legittimità.

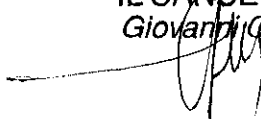
Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite civili, l'11 maggio 2006.

Il Presidente

Giovanni Prestipino



IL CANCELLIERE C1
Giovanni Giambattista



Depositata in Cancelleria



oggi, **13 LUG. 2006**

IL CANCELLIERE C1
Giovanni Giambattista

