

TAR Campania, Napoli, Sez. I, 12.07.2004, n. 10088

Sulla assimilazione dei contratti e dei rapporti con i soggetti affidatari del servizio di gestione dei rifiuti agli appalti pubblici di servizi: ratio.

Sulla giurisdizione esclusiva del G.A. in materia di recupero del tributo regionale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

Sebbene l'apertura al mercato concorrenziale degli affidamenti all'industria privata di servizi a contenuto industriale o commerciale (e di sicura rilevanza economica), abbia determinato nel diritto interno, sotto la spinta comunitaria [cfr. Libro verde della Commissione delle Comunità europee sui servizi di interesse generale, COM (2003) 270 del 21 maggio 2003, pag. 10; id., Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privato, COM (2004) 327 del 30 aprile 2004], l'assimilazione dei contratti e dei rapporti con i soggetti affidatari del servizio di gestione dei rifiuti agli appalti pubblici di servizi disciplinati, a fini di tutela della concorrenza, dalla direttiva 92/50/CEE, recepita dal d.lgs. 157 del 1995, tuttavia permane il dato sostanziale della appartenenza di questo servizio, oggettivamente considerato, all'area propria dei servizi pubblici erogati in favore della collettività indifferenziata, verso il pagamento di una tariffa (ancorché oggi sia ancora in transitorio vigore il sistema della tassa: ta.r.s.u.), la cui erogazione costituisce un precipuo compito istituzionale dell'ente locale, che è altresì titolare di un diritto di privativa nella gestione e nella disponibilità dei rifiuti raccolti (se ed in quanto considerati sfruttabili, a certi fini, come "merce").

Secondo la giurisprudenza di questa Sezione (sentenze 3231 del 29 maggio 2002 e 6791 del 30 ottobre 2002) la circostanza che il comune si avvalga di un gestore privato ("comunque denominato", restando irrilevante sotto tale profilo che si tratti di appalto o di concessione) per l'espletamento del servizio di raccolta e trasporto in discarica dei rifiuti urbani, non esclude il vincolo di solidarietà passiva - presunta ex articolo 1294 c.c. - tra ente locale titolare del servizio e soggetto gestore, sussistendo entrambi i presupposti della identità della causa obbligandi e della res debita, con la conseguenza che il Consorzio creditore ben può reclamare il pagamento dell'intero debito nei confronti dell'uno o dell'altro dei soggetti debitori in solido, restando irrilevante l'eventuale regolamento economico del rapporto intercorrente tra comune appaltante e soggetto appaltatore che ponga eventualmente a carico di quest'ultimo l'onere della tariffa per il suddetto sversamento in discarica, trattandosi di disciplina meramente interna al rapporto di appalto (o di concessione del servizio) non opponibile al terzo creditore, salvo il regresso eventualmente spettante al soggetto passivo escusso nei confronti del condebitore solidale, agli effetti del definitivo regolamento dei loro rapporti interni.

**Materia: servizi pubblici / tariffe**

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania - Sezione I<sup>^</sup> - composto dai Signori:

- 1) Giancarlo Coraggio - Presidente
  - 2) Luigi Nappi - Consigliere
  - 3) Paolo Carpentieri - Consigliere relatore
- ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

sul ricorso n. 13323/2003 Reg. Gen., proposto dal Consorzio dei Comuni del Bacino NA 1, con sede in Giugliano in Campania (NA), via Aniello Palombo n. 81, in persona del Presidente legale rapp.te p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Enzo Napolano, con domicilio eletto in Napoli, Via Andrea d'Isernia n. 8,

**contro**

il Comune di Acerra, in persona del Sindaco legale rapp.te p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo Giuffrè, con domicilio eletto in Napoli, via del Parco Margherita n 3,

**per l'accertamento e la condanna**

<<del Comune di Acerra al pagamento, in favore dell'istante Consorzio, della somma di € 331.880,17, oltre interessi al saggio legale dal giorno del dovuto sino all'effettivo soddisfo>>.

VISTI il ricorso ed i relativi allegati;

VISTO l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Acerra, con le annesse produzioni;

VISTE le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

VISTI gli atti tutti di causa;

UDITI alla pubblica udienza del 26 maggio 2004 - relatore il Magistrato Dr. Carpentieri - gli avv.ti riportati a verbale;

RITENUTO e considerato in fatto e diritto quanto segue:

**FATTO E DIRITTO**

Con il ricorso in esame il Consorzio dei Comuni del Bacino NA 1 istituito con decreti commissariali, nell'ambito dell'emergenza socio-economico-ambientale esistente nella regione Campania, in attuazione della legge regionale n. 10 del 1993 sulla gestione dei rifiuti, agisce per la condanna del Comune di Acerra al pagamento delle somme indicate in epigrafe a titolo di corrispettivo per lo smaltimento nella discarica sita in Giugliano, via Santa Maria a Cubito, località Schiavi, da esso Consorzio gestita in forza di appositi decreti commissariali prefettizi, dei rifiuti solidi urbani prodotti sul territorio del predetto comune e sversati nella suddetta discarica tramite la società dalla società Sates s.r.l. affidataria del servizio comunale di raccolto, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

In particolare, il Consorzio richiede la condanna dell'ente locale convenuto al pagamento delle somme portate dalle fatture esibite in giudizio, relative ai periodi dal 18 luglio 1996 al 18 febbraio 1997, precisando che le somme per ciascuna fattura richieste corrispondono in numerosi casi - come specificato nell'atto introduttivo, nell'elenco ivi riportato delle fatture, a margine di ciascuna di esse - in crediti residui rispetto all'importo complessivo originariamente richiesto, in parte già saldato.

Riferisce di aver determinato le somme richieste in ricorso applicando al volume di rifiuti sversato in discarica dal comune intimato gli importi in lire per Kg. di rifiuto come determinati dal Prefetto di Napoli, commissario delegato competente a sovrintendere alla gestione delle discariche nell'ambito della suddetta situazione di emergenza (€ 36/Kg. + un'addizionale fino a € 10/Kg. da destinarsi al comune di Giugliano, ove è ubicata la discarica in località Schiavi, a titolo di ristoro per l'impatto ambientale: ord. Prefetto di Napoli n. P\22626\DIS del 15 aprile 1996; importo cui devono aggiungersi € 20/Kg. a titolo di tributo ambientale regionale ex articolo 3, commi 24 e ss., della legge 549 del 1995).

Aggiunge il Consorzio ricorrente che la suddetta creditoria sarebbe stata già accertata da questo Tar con precedente sentenza n. 6971/2002 di accoglimento del ricorso n. 7371/1999 proposto da esso Consorzio contro la società Sates concessionaria del servizio di gestione dei rifiuti del Comune di Acerra, con affermazione del debito solidale dell'ente locale affidatario.

Si è costituito ed ha resistito in giudizio il comune di Acerra, chiedendo che il ricorso di controparte fosse dichiarato inammissibile, improcedibile e in ogni caso venisse rigettato nel merito perché infondato in fatto e in diritto.

Alla pubblica udienza del 26 maggio 2004 la causa è stata quindi chiamata e introitata per la decisione. In rito deve in primo luogo darsi atto della sussistenza, nella fattispecie, della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 33, commi 1 e 2 lettera b) del d.lg. 80/1998 e succ. modif. e int., trattandosi di controversia tra amministrazioni pubbliche e gestori, comunque denominati, di pubblici servizi (pubblico servizio di gestione dell'impianto di smaltimento), avente ad oggetto il corrispettivo del servizio, di natura tariffaria, nell'importo determinato secondo la procedura più innanzi descritta. Tale conclusione in punto di giurisdizione vale anche per quanto attiene al recupero

del tributo regionale, dovendosi nella specie escludere la cognizione della commissione tributaria ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera g bis), d.lg. 546/1992 (come introdotta dall'art. 3, comma 37, della l. 549/1995), posto che la pretesa fatta valere dal Consorzio ricorrente riveste natura puramente civilistica, attenendo esclusivamente al rapporto obbligatorio tra gestore dell'impianto e soggetto fruitore del servizio (nella specie, il Comune), senza alcuna implicazione diretta sulla questione della debenza e dell'importo del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi. E difatti il caso in esame trova corrispondenza in quanto costantemente statuito dal giudice civile nella analoga ipotesi di azione del cessionario e dell'appaltatore per rivalsa i.v.a. nei confronti del cedente o del committente per la restituzione dell'indebito (Cass., ss.uu., 28 ottobre 1995 n. 11313; 22 maggio 1998 n. 5140; 14 dicembre 1992 n. 13199), mentre diverge dallo schema dell'azione del sostituto nei confronti del sostituto d'imposta per la ripetizione di somme indebitamente versate all'erario, per la quale la giurisprudenza ha invece affermato la giurisdizione del giudice tributario, in litisconsorzio necessario con l'amministrazione finanziaria (Cass., ss.uu., 27 luglio 1999 n. 517 e 16 marzo 1999 n. 141).

Venendo al merito della causa, non risultano accoglibili le articolate eccezioni svolte dalla difesa del comune di Acerra.

Essa ha, nell'ordine, rilevato:

1) che l'efficacia della sentenza di questa Sezione n. 6791 del 30 ottobre 2002 è stata sospesa con ordinanza n. 5011 del 18 novembre 2003 resa dalla sez. V del Consiglio di Stato sull'appello proposto dalla società Sates s.a.s., sicché essa non potrebbe più fondare la pretesa azionata dal Consorzio ricorrente;

2) che, comunque, la suddetta sentenza, resa inter alios, non sarebbe opponibile al comune di Acerra, che non è stato chiamato, né ha in alcun modo partecipato a quel giudizio;

3) che in ogni caso nessuna obbligazione solidale sarebbe ricostruibile in capo ad esso comune di Acerra, attesa la natura di appalto - e non di concessione di servizio pubblico - del rapporto intercorso con la Sates, sicché nessuna causa obbligandi potrebbe ricostruirsi a carico del comune appaltante (posto che, per il diritto civile, l'unica azione diretta nei confronti del committente è ammessa, in via eccezionale, in favore dei lavoratori dipendenti dell'appaltatore);

4) che l'assenza di qualsivoglia atto o fatto idoneo a produrre un'obbligazione del comune di Acerra nei confronti del Consorzio sarebbe dimostrato altresì dal comportamento concludente del Consorzio, che ha sempre agito nei confronti della Sates per il recupero del credito in questione;

5) che quand'anche sussistesse un condebito in capo al comune, esso sarebbe comunque paralizzato per il divieto di plurime esecuzioni, posto che il Consorzio ha già posto in esecuzione, innanzi al Tribunale di Marano, la sentenza di questa Sezione n. 6791 del 2002, nei confronti della Sates con atto di pignoramento presso terzi notificato il 2 maggio 2003;

6) che il comune di Acerra ha per parte sua versato alla Sates tutte le somme dovute;

7) che, in ordine al quantum preteso, il comune disconosce ogni calcolo posto a base della somma a suo tempo liquidata.

L'intero impianto difensivo comunale si fonda su due assiomi non condivisibili: il primo consiste nell'assunto per cui il titolo posto a base dell'azione del Consorzio ricorrente sarebbe costituito esclusivamente dalla sentenza di questa Sezione n. 6791 del 2002; il secondo si compendia nell'affermazione della natura di appalto di servizi, ai sensi dell'articolo 1655 c.c., del rapporto intercorso con la Sates s.r.l., relativo all'affidamento del servizio pubblico di gestione dei rifiuti solidi urbani comunali.

Entrambi tali assiomi sono infondati.

In primo luogo il richiamo di parte attrice alla sentenza di questa Sezione n. 6791 del 2002 è operato, in ricorso, solo a fini argomentativi e di sostegno probatorio, ma non esaurisce certamente la definizione del titolo giuridico in base al quale il Consorzio agisce in giudizio. Tale titolo giuridico è costituito, come si evince dall'esposizione del fatto premessa al ricorso introduttivo, dall'attività di smaltimento in discarica consortile dei rifiuti solidi urbani di pertinenza del comune di Acerra per i periodi indicati in ricorso sulla base delle fatture ivi precisate, nonché, in punto di diritto, dalle ordinanze nn. P/22626/dis e P/22627/dis del 15 aprile 1996 del Prefetto di Napoli delegato ex o.P.C.M. 11 febbraio, 31 marzo e 7 ottobre 1994 per l'emergenza socio-economico-ambientale nel campo della

gestione dei rifiuti, adottate in forza dell'apposita previsione dell'articolo 5 dell'ordinanza del 23 giugno 1994 del ministro dell'interno delegato per coordinamento della protezione civile, con le quali la tariffa di smaltimento nelle discariche di Giugliano veniva stabilita in lire 36 al chilogrammo, oltre lire 10 quale addizionale per ristoro ambientale in favore del comune di Giugliano e lire 20 a titolo di tributo regionale.

Tale prospettazione è sufficiente ai fini dell'assolvimento dell'onere incombente sull'attore di affermazione e di prova della pretesa creditoria, spettando, a fronte di essa, al debitore evocato in giudizio di addurre e provare fatti estintivi, modificativi o impeditivi idonei a paralizzare la pretesa avversaria. Al riguardo il comune di Acerra, al di là dell'inutile contestazione della sentenza n. 6791 del 2002, resa inter alios e ad esso chiaramente non opponibile, si è limitato a disconoscere, del tutto genericamente, i calcoli posti a base della liquidazione del debito secondo la prospettazione avversaria. Cadono, conseguentemente, i rilievi critici svolti dal comune di Acerra e sopra sintetizzati ai punti 1), 2) 5) e 7). Ed infatti: è del tutto ininfluenza, ai fini del presente giudizio, la sospensione dell'efficacia della sentenza n. 6791 del 2002, resa contro la Sates. Tale sospensione è stata disposta sull'appello proposto dalla Sates e nulla dice e nulla potrebbe dire in ordine alla posizione debitoria del comune di Acerra. Nella sentenza di primo grado n. 6791 del 2002, infatti, il profilo del condebito comunale era stato richiamato dalla Sezione al solo scopo di respingere l'eccezione di difetto di legittimazione passiva in quel contenzioso proposta dalla Sates. In quella sede, dunque, la Sates ha sostenuto una tesi specularmente opposta a quella qui perorata dal comune di Acerra, affermando senz'altro che unico debitore nei confronti del Consorzio ricorrente, per la tariffa del conferimento in discarica dei rifiuti urbani, fosse la competente amministrazione comunale. Questa Sezione ha respinto tale eccezione affermando il condebito della Sates. Il fatto che il giudice d'appello abbia sospeso l'efficacia della pronuncia di questa Sezione non sembra possa giovare alla tesi - opposta - del comune di Acerra, secondo cui il debito è solo ed esclusivamente della Sates.

Peraltro, il fatto che la sentenza di questa sezione n. 6791 del 2002 non sia opponibile al comune di Acerra (articolo 1306 c.c.) non esclude, secondo autorevoli interpretazioni del citato articolo del codice civile, che, per economia di mezzi giuridici e per evitare contrasti tra giudicati, gli accertamenti dei fatti genetici del condebito contenuti nella prima sentenza possano valere indirettamente a suffragare la fondatezza della ricostruzione della (medesima) pretesa creditoria azionata dal creditore nei confronti di altro condebitore solidale. Anche da tale punto di vista deve ritenersi adeguatamente provato il credito vantato dal Consorzio ricorrente, nell'importo precisato in ricorso.

Passando al secondo assunto su cui il comune poggia le sue difese, occorre ora esaminare il punto decisivo della controversia, concernente la sussistenza di un condebito comunale in relazione allo smaltimento in discarica dei rifiuti solidi urbani.

Al riguardo il comune di Acerra sostiene che il rapporto intercorso con la Sates ha natura di appalto civilistico e non di concessione. Da qui la tesi dell'assoluta estraneità del comune rispetto al rapporto "a valle" tra l'appaltatore del servizio e il Consorzio che gestisce la discarica. Il comune considera, in sostanza, la Sates come un suo fornitore e si dichiara estraneo ai rapporti che il suo fornitore intrattiene "a monte" con i suoi fornitori.

La tesi, che oblitera del tutto gli elementi pubblicistici della fattispecie, è infondata, per due convergenti ragioni: il rapporto ha natura, per quanto attiene ai profili qui in discussione, di concessione di servizio pubblico; l'emergenza socio-economico-ambientale che caratterizza di specialità la gestione del ciclo dei rifiuti nella regione Campania, attraverso il sistema delle ordinanze di protezione civile ex lege 225 del 1992, pone espressamente in capo ai comuni l'onere del conferimento in discarica dei rifiuti solidi urbani prodotti.

Sotto il primo profilo deve porsi in evidenza che, in diritto interno, non si è mai dubitato della natura di servizio pubblico, oggetto di possibile concessione all'industria privata, del servizio di nettezza urbana. E ciò a partire dalla legge "Giolitti" 29 marzo 1903, n. 103 e dal r.d. 15 ottobre 1925, n. 2578, recante il testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province (cfr. articolo 1, n. 7, di tale regio decreto). La legge 20 marzo 1941, n. 366 (Raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani) ha, quindi, all'articolo 9, affermato la privativa comunale nella gestione del predetto servizio (i servizi inerenti alla raccolta, al trasporto ed allo smaltimento dei

rifiuti urbani competono ai comuni, i quali sono tenuti a provvedervi con diritto di privativa, ai sensi del testo unico approvato con regio decreto 15 ottobre 1925, numero 2578, o direttamente o mediante concessione). Tale privativa è stata confermata dal vigente d.lgs. n. 22 del 1997 che, all'articolo 21 (Competenze dei comuni), comma 1, ribadisce che I comuni effettuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142 e dell'articolo 23 (il successivo comma 7, come modificato dall'art. 23 della legge 31 luglio 2002, n. 179, ha escluso la privativa di cui al comma 1 per le sole attività di recupero dei rifiuti urbani e assimilati, a far data dal 1° gennaio 2003). Il successivo articolo 23 del d.lgs. 22 del 1997 specifica ulteriormente, al comma 4, che I comuni provvedono alla gestione dei rifiuti urbani mediante le forme, anche obbligatorie, previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, come integrata dall'articolo 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498 .

Ora, al diverso fine dell'apertura al mercato concorrenziale degli affidamenti all'industria privata di questi servizi a contenuto industriale o commerciale (e di sicura rilevanza economica), si è andata progressivamente affermando, sotto la spinta comunitaria [cfr. Libro verde della Commissione delle Comunità europee sui servizi di interesse generale, COM(2003) 270 del 21 maggio 2003, pag. 10; id., Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privato, COM (2004) 327 del 30 aprile 2004], l'assimilazione dei contratti e dei rapporti con i soggetti affidatari del servizio di gestione dei rifiuti agli appalti pubblici di servizi disciplinati, a fini di tutela della concorrenza, dalla direttiva 92/50/CEE, recepita dal d.lgs. 157 del 1995. In base a tale normativa (cfr. art. 3, comma 1, d.lgs. 157/1995) gli appalti pubblici di servizi sono contratti a titolo oneroso, conclusi per iscritto tra un prestatore di servizi e un'amministrazione aggiudicatrice di cui all'art. 2, aventi ad oggetto la prestazione dei servizi elencati negli allegati 1 e 2. Con la conseguenza che, agli effetti della procedura di scelta del partner privato nella gestione del servizio pubblico, a nulla rileva la configurazione di diritto interno del rapporto come di concessione all'industria privata del servizio pubblico, operando un'assimilazione all'appalto pubblico di servizi, ancorché, benvero, ai soli fini della garanzia del confronto concorrenziale tra le imprese del settore. Alla stessa stregua, l'articolo 113 del d.lgs. 267 del 2000 (t.u.e.l.), rubricato *Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, precisa, al comma 1, che la disciplina delle modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali, da esso introdotta, concerne la tutela della concorrenza, restando impregiudicata la questione di quale sia la natura sostanziale del servizio oggetto di affidamento e del connesso rapporto giuridico, se di concessione o di appalto.

Ma questo diverso aspetto della problematica in esame - in uno a quello, di recente approfondito dalla giurisprudenza, dell'applicabilità a tali rapporti della normativa speciale sulle clausole revisionali di cui all'articolo 6 della legge 537 del 1993 (cfr. Cons. St., sez. V, 16 giugno 2003, n. 3373) - non deve offuscare il dato sostanziale della appartenenza di questo servizio, oggettivamente considerato, all'area propria dei servizi pubblici erogati in favore della collettività indifferenziata, verso il pagamento di una tariffa (ancorché oggi sia ancora in transitorio vigore il sistema della tassa: ta.r.s.u.), la cui erogazione costituisce un precipuo compito istituzionale dell'ente locale, che è altresì titolare di un diritto di privativa nella gestione e nella disponibilità dei rifiuti raccolti (se ed in quanto considerati sfruttabili, a certi fini, come "merce").

Ed è esattamente questo aspetto di servizio pubblico riservato alla privativa comunale su "beni" di sua esclusiva pertinenza che viene in rilievo e deve considerarsi nella disamina della controversia in esame, in cui non viene in gioco alcun aspetto relativo alla tutela della concorrenza per il mercato delle imprese della gestione dei rifiuti, ma viene in rilievo la responsabilità dell'ente locale per la efficiente ed efficace gestione del ciclo dei rifiuti, sotto il profilo della corretta destinazione allo smaltimento in discarica.

Al di là delle formule verbali adoperate nell'atto di disciplina del rapporto (contratto rep. 6780 del 27 giugno 1996 e annesso capitolato speciale d'appalto), formule peraltro ambigue e contraddittorie (ad es. nel c.s.a. si parla apertamente di "oggetto della concessione"), il rapporto tra il comune di Acerra e la Sates s.r.l. presenta, per quanto qui rileva, la sostanza della concessione all'impresa privata del servizio pubblico di raccolta, trasporto in discarica e smaltimento dei rifiuti solidi urbani comunali.

Basterebbe questo argomento per superare le eccezioni di parte comunale, atteso che la stessa difesa dell'ente convenuto ammette che, se di concessione e non di appalto si fosse trattato, ben si sarebbe potuto affermare un titolo di condebito in capo all'ente concedente, stante il ruolo di propaggine organizzatoria dell'ente pubblico pacificamente riconosciuto al concessionario del servizio, che agisce come *longa manus* dell'amministrazione.

Il Collegio, per completezza di esame della vertenza, ritiene tuttavia utile svolgere alcune considerazioni anche in ordine all'ulteriore profilo sopra evidenziato, attinente allo speciale regime di emergenza che connota la gestione dei rifiuti in Campania, quale ulteriore fondamento del debito proprio dell'ente comunale.

Al riguardo - senza qui entrare nel merito della complessa ricostruzione dell'intricata sedimentazione normativa speciale dovuta al susseguirsi di numerose ordinanze di protezione civile - è sufficiente rammentare che l'ordinanza del Ministro dell'interno delegato per il coordinamento della protezione civile n. 2948 del 25 febbraio 1999, nel prevedere le iniziative e le misure che dovranno essere adottate dal commissario delegato ai fini del superamento dell'emergenza (raccolta differenziata, piazzole di stoccaggio, impianti di selezione, impianti di produzione di compost, impianti di recupero inerti, impianti di trattamento dei rifiuti ingombranti e durevoli a uso domestico etc.), precisa, al primo periodo del comma 1, "fermi restando gli oneri della gestione in capo ai comuni". Lo stesso articolo 1 dell'ordinanza 2948/1999 demanda altresì al commissario delegato, tra i vari compiti ivi elencati, anche quello (punto 1.14) di disporre "le modalità per il calcolo e l'accollo degli oneri gestionali a carico dei comuni". Il successivo articolo 5 introduce una maggiorazione della tariffa per il conferimento in discarica dei rifiuti urbani provenienti dai comuni che non abbiano realizzato nel mese precedente sul proprio territorio la raccolta differenziata nelle misure percentuali stabilite. La successiva ordinanza n. 3100 del 22 dicembre 2000 ha modificato questa previsione definendo l'importo di tale maggiorazione (1% per ogni punto percentuale di raccolta differenziata non realizzato rispetto all'obiettivo minimo del 30% etc.). A partire dall'ordinanza 3032 del 21 dicembre 1999 è stato inoltre istituito uno speciale contributo - disposto con atto del commissario delegato - "a carico dei comuni che conferiscono i rifiuti, da erogare ai comuni nel cui territorio sono ubicati gli impianti di produzione del c.d.r. e degli impianti di termovalorizzazione".

Emerge dalle esaminate disposizioni il principio della allocazione diretta in capo agli enti locali competenti del costo della gestione del ciclo dei rifiuti, al fine del superamento dell'emergenza socio-economico-ambientale mediante il raggiungimento di adeguati livelli di funzionamento del servizio complessivo in tutte le sue fasi, dalla raccolta (con il potenziamento di quella differenziata), al trasporto, fino al recupero e (come ultima ratio) allo smaltimento in discarica. In particolare, la politica di riduzione del volume dei rifiuti urbani conferiti in discarica, in favore del potenziamento del recupero, si impernia su un meccanismo di tipo quasi sanzionatorio volto a incentivare il recupero e a penalizzare i comuni inadempienti. La tesi del comune resistente - per cui ciascun comune potrebbe senz'altro affrancarsi da tale meccanismo mediante la scelta autonoma di denominare come "appalto di servizi" l'affidamento all'impresa privata del servizio pubblico di gestione dei rifiuti - si palesa radicalmente incompatibile con questo sistema e ne comporterebbe la sostanziale vanificazione.

Non si nega che talune di queste previsioni sono successive al periodo 1996-1997 - oggetto del presente contenzioso. Ma ciò che rileva, ai fini del decidere, non è tanto la diretta e immediata applicabilità di queste speciali previsioni nella esecuzione del rapporto oggetto di giudizio, quanto il loro significato ricostruttivo nella direzione di un rafforzamento, per via dello speciale regime emergenziale vigente in Campania, del titolo di debito in capo all'ente locale per il costo dello smaltimento in discarica dei rifiuti solidi urbani di sua pertinenza.

La ratio di questo speciale sistema consiste nell'esigenza di assicurare che la regolare riscossione dei proventi dei conferimenti in discarica, a loro volta alimentati dai ricavi della ta.r.s.u. (o della tariffa, se e dove già istituita), garantisca "a valle" il finanziamento (il co-finanziamento, in uno a risorse statali emergenziali appositamente erogate) delle spese di investimento per la realizzazione degli impianti necessari per la vagliatura, la selezione, la valorizzazione delle frazioni valorizzabili della raccolta differenziata, la produzione di combustibile derivato da rifiuti etc., nonché il pagamento degli stipendi dei lavoratori assunti dai Consorzi di bacino per il potenziamento della raccolta differenziata. Il

sistema delle vigenti ordinanze di protezione civile, che regolano la gestione e il superamento dell'emergenza socio-economico-ambientale per il ciclo dei rifiuti in Campania, nel porre in capo ai comuni l'onere della gestione, intende evitare casi, come quello oggetto del presente contenzioso, in cui l'interposizione dell'appaltatore del servizio precluda di fatto la riscossione della tariffa del conferimento in discarica, nel "rimballo" della responsabilità tra l'ente locale appaltante e il soggetto affidatario.

Cadono in tal modo le ulteriori eccezioni formulate dal comune di Acerra - e sopra sintetizzate ai punti 3) e 4) della motivazione - atteso che il rapporto intercorso con la Sates non può considerarsi di appalto di servizi, ma si pone, ai fini che qui rilevano, come concessione all'impresa privata del servizio pubblico di gestione dei rifiuti e posto che, comunque, il sistema delle ordinanze di protezione civile per l'emergenza rifiuti in Campania pone a carico diretto dei comuni gli oneri del conferimento in discarica dei rifiuti solidi urbani. Ne consegue che in tal modo è chiaramente identificata la causa obbligandi che fonda il debito comunale.

Merita dunque conferma la giurisprudenza di questa Sezione (sentenze 3231 del 29 maggio 2002 e 6791 del 30 ottobre 2002) secondo la quale la circostanza che il comune si sia avvalso di un gestore privato ("comunque denominato", restando irrilevante sotto tale profilo che si tratti di appalto o di concessione) per l'espletamento del servizio di raccolta e trasporto in discarica dei rifiuti urbani, non esclude il vincolo di solidarietà passiva - presunta ex articolo 1294 c.c. - tra ente locale titolare del servizio e soggetto gestore, sussistendo entrambi i presupposti della identità della causa obbligandi e della res debita, con la conseguenza che il Consorzio creditore ben può reclamare il pagamento dell'intero debito nei confronti dell'uno o dell'altro dei soggetti debitori in solido, restando irrilevante l'eventuale regolamento economico del rapporto intercorrente tra comune appaltante e soggetto appaltatore che ponga eventualmente a carico di quest'ultimo l'onere della tariffa per il suddetto sversamento in discarica, trattandosi di disciplina meramente interna al rapporto di appalto (o di concessione del servizio) non opponibile al terzo creditore, salvo il regresso eventualmente spettante al soggetto passivo escusso nei confronti del condebitore solidale, agli effetti del definitivo regolamento dei loro rapporti interni.

Neppure può condividersi l'eccezione sopra compendiata al n. 5) dell'esposizione delle repliche comunali (divieto di esecuzioni plurime) posto che la solidarietà passiva, in assenza di un beneficio di preventiva escussione, non preclude l'azione di accertamento e condanna nei confronti di un debitore allorché il creditore abbia già agito in executivis avverso un secondo condebitore, in base a una precedente sentenza ottenuta nei confronti di questo, posto che l'intento del creditore di rafforzare la tutela del suo credito mediante un nuovo titolo esecutivo non è vanificato o precluso dal previo esperimento di un'azione di esecuzione nei confronti dell'altro condebitore, fermo restando che il soddisfacimento del creditore, in esecuzione del primo titolo esecutivo, comporterà l'estinzione del credito e la non utilizzabilità del nuovo titolo ottenuto nei confronti di altro debitore solidale.

Neppure ha pregio l'obiezione del comune di Acerra che adduce il fatto di avere per parte sua versato alla Sates tutte le somme dovute. Come chiarito nei ripetuti precedenti della Sezione, l'ente locale escusso, ove abbia titolo nel contratto accessivo alla concessione per rivalersi sull'affidatario del servizio, ben potrà agire nei confronti di quest'ultimo per il recupero di tutto quanto corrisposto all'ente gestore della discarica.

Conclusivamente, il ricorso merita accoglimento, con conseguente condanna del comune di Acerra ai pagamenti richiesti dall'ente ricorrente.

Alla sorta capitale dovranno sommarsi gli interessi al saggio legale dal dì delle singole scadenze fino all'effettivo pagamento (ex art. 1282 c. c., trattandosi di crediti pecuniari liquidi ed esigibili alla scadenza, o comunque ex comb. disp. artt. 1182, comma 3 e 1219 n. 3 c.c., decorrendo gli interessi moratori, per i crediti di danaro pagabili al domicilio del creditore, sin dalla data di scadenza: mora ex re).

Le spese devono regolarsi secondo il criterio della soccombenza e andranno pertanto poste a carico del comune resistente, nell'importo liquidato in dispositivo.

P.Q.M.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA, SEZIONE I<sup>^</sup>, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe indicato, lo accoglie e, per l'effetto, condanna il comune di Acerra, in persona del legale rapp.te p.t., al pagamento, in favore del Consorzio ricorrente, della somma di € 331.880,17, oltre interessi al saggio legale dal dì del dovuto fino all'effettivo soddisfo, per la causale indicata in motivazione.

Condanna il comune di Acerra, in persona del sindaco p.t., al pagamento, delle spese processuali che si liquidano in complessivi € 2.000,00 (duemila/00).

Così deciso in Napoli nelle Camere di Consiglio del 26 maggio e del 16 giugno 2004.

Depositata in Segreteria  
il 12 luglio 2004

( da [www.dirittodeiservizipubblici.it](http://www.dirittodeiservizipubblici.it) )