



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

CORTE DI APPELLO DI L'AQUILA

SEZIONE PER LE CONTROVERSIE CIVILI

Composta dai seguenti magistrati:

dr. Giuseppe Iannaccone Presidente

dr. Paola De Nisco Consigliere rel.

dr. Carla Ciofani Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa in grado di appello iscritta al n° 714/2018 del ruolo generale e promossa

DA

COMUNE di ROSETO degli ABRUZZI, in persona del sindaco pro tempore (c.f./p.i. 00176150670) elettivamente domiciliato in Teramo via Torre Bruciata nn 17-21, presso lo studio dell'avv. Carlo Scarpantoni, che lo rappresenta e difende, unitamente e disgiuntamente all'avv. Luca Scarpantoni, come da mandato allegato all'atto di citazione in appello;





CONTRO

FALLIMENTO CIRSU s.p.a., in persona del curatore legale rappresentante pro tempore (c.f./p.i. 00724810676), elettivamente domiciliato in L'Aquila via XX Settembre nn. 17-19 presso lo studio dell'avv. Ugo Marinucci, che lo rappresenta e difende, unitamente e disgiuntamente all'avv. Fabrizio Acronzio e all'avv. Gabriella Di Cesare, come da mandato allegato alla comparsa di costituzione e risposta e giusta autorizzazione del GD in data 25/9/2018;

- appellato -

OGGETTO

Appello avverso la sentenza n. 294 del 26/3-4/4/2218 e la sentenza n. 625 del 3-4/9/2018 pronunciate dal Tribunale di Teramo

CONCLUSIONI DELLE PARTI

Per l'appellante: quanto al fascicolo 714/2018

- 1)- In accoglimento dell'appello annullare la sentenza n. 294 emessa dal Tribunale di Teramo il 26 marzo 2018 o comunque disporre in subordine la parziale riforma della stessa.
- 2) Revocare il decreto ingiuntivo opposto n. 269/2010 e comunque dichiararlo nullo ed improduttivo di effetti.
- 3) Dichiarare l'inesistenza del credito azionato sia per effetto dell'intervenuto pagamento delle fatture emesse dal C.I.R.S.U. sulla base della tariffa di € 110,00 ton. sia per l'intervenuto versamento di € 122.884,52 relativo alla fattura n. 313 ed effettuato sulla base comunque dell'importo di € 110, 00.



4) In via subordinata e nella eventualità del rigetto della domanda spiegata sub 2, procedere limitatamente al periodo settembre/dicembre 2009 alla rideterminazione della tariffa di smaltimento facendo applicazione dei criteri fissati dalla direttiva impartita dalla Regione Abruzzo per la definizione della tariffa di conferimento dei rifiuti urbani agli impianti.

5) In via di ulteriore subordine, ridurre il credito esposto nel decreto ingiuntivo tenendo presente il versamento di € 122.884,52.

6) Con vittoria di spese, competenze ed onorari di entrambi i gradi del giudizio.

Con riferimento al fascicolo 1527/2018 in accoglimento dell'appello:

1)-annullare la sentenza n. 625 emessa dal Tribunale di Teramo il 3/9/2018 dichiarando la tempestività della domanda di riassunzione;

2)- dichiarare l'inammissibilità della domanda proposta dal CIRSU per l'incompetenza del Tribunale di Teramo a fronte della clausola compromissoria prevista dall'art. 31 dello Statuto di CIRSU;

3)- in subordine, revocare il DI opposto n. 228/2008 e comunque dichiararlo nullo ed improduttivo di effetti.

4)- preso atto che il comune ha corrisposto al CIRSU il corrispettivo stabilito nel contratto in € 112,50 oltre IVA per il servizio di raccolta e di trasporto, dichiarare l'inesistenza del credito azionato nella quota eccedente la tariffa pattuita relativamente alle prestazioni di raccolta e trasporto.

5)- dichiarare che il Comune ha provveduto al pagamento in favore del CIRSU delle tariffe di smaltimento comunicate allo stesso CIRSU nel gennaio 2006 ed approvate dal Comune; per l'effetto dichiarare inammissibile la pretesa di pagamento del maggior costo richiesto nel maggio 2006;

6) in subordine e nell'eventualità che la pretesa si faccia risalire ai rapporti societari, dichiarare l'inammissibilità della domanda e comunque respingere la stessa in quanto infondata dovendosi



determinare l'esposizione del Comune sulla base delle quote possedute e per l'effetto ripartire l'importo in quote paritarie tra i soci.

7)- con vittoria di spese di entrambi i gradi del giudizio e con rimborso del contributo unificato.

Per l'appellato: con riferimento al fascicolo 714/2018 voglia la Corte di Appello di L'Aquila rigettare l'appello proposto dal Comune di Roseto degli Abruzzi e confermare la sentenza impugnata.

Con vittoria di spese e compensi del grado.

Con riferimento al fascicolo 1527/2018

voglia la Corte di appello di L'Aquila rigettare l'appello proposto dal comune di Roseto degli Abruzzi e confermare la sentenza impugnata, con vittoria di spese e compensi del grado

RAGIONI IN FATTO E DIRITTO DELLA DECISIONE

Con le sentenze in epigrafe il Tribunale di Teramo ha rispettivamente rigettato l'opposizione proposta dal comune di Roseto degli Abruzzi al DI n. 269/2010 emesso nei suoi confronti ed in favore della s.p.a. CIRSU (fallita in corso di causa) per il pagamento della complessiva somma di € 390.866,56, quale corrispettivo per il servizio di trattamento e smaltimento dei rifiuti, e, preso atto della tardiva riassunzione del giudizio di opposizione al DI n. 225/2008 (con il quale è stato ingiunto al Comune il pagamento della complessiva somma di € 199.088,41, per le medesime causali), ha dichiarato estinto il giudizio e confermato il DI opposto.

Con separate impugnazioni, poi riunite, il comune di Roseto degli Abruzzi ha proposto appello, articolando i seguenti motivi:

quanto alla sentenza n. 294/2018 ha dedotto: 1) l'erroneità della decisione nella parte in cui afferma che la qualità di socio del consorzio CIRSU s.p.a. importava l'adesione a tutte le delibere dell'assemblea, ivi comprese quelle che riguardavano i rapporti contrattuali per la prestazione di



servizi, dovendosi distinguere la posizione di socio da quella di soggetto appaltante il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti, tenuto conto del fatto che il Consorzio CIRSU non è una società in house providing, ma un operatore economico che eroga il servizio dietro corrispettivo; che lo stesso non opera in regime di esclusività, ma il Comune è libero di procedere all'affidamento mediante gara secondo regole concorrenziali, sicché la vincolatività della tariffa è incompatibile con il divieto di imposizione di un prezzo determinato; 2) l'erroneità della decisione per non avere il primo giudice considerato che esisteva un accordo non scritto, per cui il prezzo era concordato di anno in anno con il meccanismo della proposta e della deliberazione comunale di accettazione o di approvazione di una tariffa diversa o di applicazione dei parametri fissati dalla Regione, come confermato dal teste Mastropietro; 3) l'erroneità della decisione per non avere il primo giudice tenuto conto del fatto che la deliberazione del 17/9/2009, posta a base delle fatture azionate, disponeva un aumento retroattivo delle tariffe rispetto a quelle indicate nella delibera assembleare n. 5 del 13/2/2009, alla quale esso appellante si era uniformato; 4) l'erroneità della decisione nella parte in cui non ha accertato che la fattura n. 313 del 14/12/2009 era stata pagata in conformità alle tariffe di cui alla citata delibera n. 5, omettendo del tutto di valutare l'eccezione di parziale adempimento;

quanto alla sentenza n. 625/2018 ha dedotto: 1) l'erroneità della decisione per avere il primo giudice fatto decorrere il termine per la riassunzione del giudizio dal giorno in cui il Comune ha ricevuto dal Curatore del Fallimento la comunicazione ex art. 92 L.F. per procedere alla eventuale insinuazione al passivo del fallimento, invece che dalla conoscenza dell'evento interruttivo da parte del suo difensore; 2) l'erroneità della decisione per avere dichiarato l'estinzione del giudizio nonostante la relativa eccezione fosse stata tardivamente sollevata dal fallimento CIRSU s.p.a.; 3) l'incompetenza del AGO in considerazione dell'inserimento nello statuto di una clausola compromissoria per la risoluzione di tutte le controversie che dovessero insorgere tra i soci e la società, avendo l'appellato fallimento ricondotto la sua pretesa creditoria alla obbligatorietà di una delibera assembleare.





L'appellato fallimento ha resistito al gravame, rilevando:

quanto alla sentenza n. 294/2018 che il Comune per l'anno 2009 aveva accettato le tariffe, avendo approvato il bilancio consolidato relativo al 2009 con verbale del 30/6/2010, ed aveva provveduto per l'anno 2010 al pagamento delle tariffe in contestazione; che contrariamente a quanto dedotto circa la necessità di procedere a gara pubblica, il Comune gli aveva conferito direttamente l'affidamento, quale società in house, senza procedere alla previa indizione di una gara di appalto pubblica; che il richiamo alle tariffe regionali di cui alla LR 45/2007 non teneva conto del fatto che, non essendoci discariche disponibili, i rifiuti erano stati smaltiti fuori provincia (presso l'impianto di Cerratina) con inevitabili costi aggiuntivi; che infine infondato era il tema della retroattività della delibera, atteso che la questione delle tariffe era stata discussa dal dicembre 2008 al settembre 2009;

quanto alla sentenza 625/2018: 1) che la decisione del primo giudice, circa la decorrenza del termine per la riassunzione dalla ricezione della comunicazione ex art. 92 LF da parte del Comune, era conforme a diritto, trattandosi di comunicazione formale, e risultando in ogni caso il Comune a conoscenza dell'avvenuto fallimento in forza della dichiarazione in udienza avvenuta in altro procedimento tra le medesime parti; 2) che l'eccezione di estinzione per tardiva riassunzione del giudizio era tempestiva in quanto avvenuta, in conformità all'art. 307 comma 4 c.p.c. nel testo vigente all'epoca dei fatti, nel primo atto difensivo successivo all'evento interruttivo; 3) che l'eccezione di incompetenza dell'AGO per essere competente il collegio arbitrale era inammissibile perché proposta per la prima volta solo nelle conclusioni del ricorso in riassunzione.

In via preliminare appare fondata la censura mossa dall'appellante amministrazione avverso la sentenza n. 625/2018 per avere fatto decorrere il termine per la riassunzione del giudizio dal giorno in cui il Comune ha ricevuto dal Curatore del Fallimento la comunicazione ex art. 92 L.F.,



con conseguente accertamento della tardività della riassunzione e della intervenuta estinzione del giudizio.

Sul punto questa Corte si limita a rilevare che la questione è stata di recente risolta dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con l'affermazione del principio per cui *“in caso di apertura del fallimento, l'interruzione del processo è automatica ai sensi dell'art. 43, comma 3, l. fall., ma il termine per la relativa riassunzione o prosecuzione, per evitare gli effetti di estinzione di cui all'art. 305 c.p.c. e al di fuori delle ipotesi di improcedibilità ai sensi degli artt. 52 e 93 l. fall. per le domande di credito, decorre dal momento in cui la dichiarazione giudiziale dell'interruzione stessa sia portata a conoscenza di ciascuna parte; tale dichiarazione, qualora non già conosciuta in ragione della sua pronuncia in udienza ai sensi dell'art. 176, comma 2, c.p.c., va notificata alle parti o al curatore da uno degli interessati o comunque comunicata dall'ufficio giudiziario”* (cfr. Cass. Sez. Un. n. 12154 del 07/05/2021). Nella specie risulta *per tabulas* che il Tribunale di Teramo ha dichiarato interrotto il giudizio con ordinanza resa all'udienza del 7/4/2016 e che il Comune ha proposto la riassunzione in data 3/5/2016 e quindi nel termine di tre mesi previsto dall'art. 305 c.p.c..

Le conclusioni raggiunte determinano l'assorbimento del secondo motivo di appello avverso la sentenza n. 625/2018.

Sempre in via preliminare deve invece essere dichiarata inammissibile l'eccezione di incompetenza dell'AGO adita in favore del collegio arbitrale, reiterata in questa sede dal comune di Roseto.

A riguardo è sufficiente ricordare come costituisca principio di diritto assolutamente consolidato nella giurisprudenza della Suprema Corte quello per cui *“L'eccezione di compromesso ha carattere processuale ed integra una questione di competenza che non ha natura inderogabile, così da giustificare il rilievo d'ufficio ex art. 38, comma 3, c.p.c., atteso che essa si fonda unicamente sulla*



volontà delle parti, le quali sono libere di scegliere se affidare o meno la controversia agli arbitri

(cfr. per tutte Cass. ord. n. 15300 del 05/06/2019), sicché tale eccezione doveva essere formulata, a pena di decadenza, nella comparsa di risposta e nel termine di cui al combinato disposto di cui agli artt. 166 e 167 c.p.c..

Nel merito questa Corte ritiene opportuno esaminare innanzitutto l'ultimo motivo di gravame svolto dall'appellante Comune avverso la sentenza n. 294/2018, relativo al mancato scrutinio da parte del primo giudice dell'eccezione di parziale adempimento della fattura n. 313 del 14/12/2009.

La censura è fondata, avendo il primo giudice posto a base dell'intera decisione la sola vincolatività della delibera CIRSU di aumento delle tariffe di smaltimento dei rifiuti, senza verificare l'eccepito pagamento della fattura in discussione nella minore misura prevista dalle precedenti tariffe pacificamente approvate dal Comune.

L'eccezione di parziale adempimento è inoltre fondata, avendo il Comune documentalmente provato di avere provveduto al versamento in favore della s.p.a. CIRSU della complessiva somma di € 122.884,52 con mandati di pagamento nn. 1145 e 1148 del 16/3/2010 (cfr. docc. 6 nel fascicolo dell'appellante).

Nella misura predetta il credito asseritamente vantato dalla s.p.a. CIRSU risulta quindi estinto.

Per il resto le questioni poste a base di entrambi i giudizi riuniti appaiono sovrapponibili e quindi possono essere trattate unitariamente.

La s.p.a. CIRSU ha agito in via monitoria per il pagamento dei servizi di trattamento e di smaltimento dei rifiuti, allegando di essere un consorzio che svolgeva, per mezzo di una società di gestione, il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani nonché il servizio di trattamento e smaltimento; che quest'ultimo era gestito con una tariffa approvata annualmente dall'assemblea dei soci; che con verbale di assemblea degli azionisti del 17 settembre 2009 era stata deliberata la tariffa di € 177 per tonnellata, per il periodo intercorrente tra il 12 febbraio 2009 ed il 31 dicembre



2009, secondo le modalità meglio specificate nel ricorso; che esso consorzio aveva regolarmente svolto il servizio in favore di tutti i Comuni facenti parte del consorzio, tra i quali figurava anche il Comune di Roseto degli Abruzzi, che, tuttavia, aveva effettuato solo pagamenti parziali.

Il Comune in sede di opposizione ha contestato l'applicabilità della tariffa adottata dall'assemblea del CIRSU con delibera n. 17 del 2009 (di aumento da € 110,00 ad € 177,00/ton.), ritenendo: la delibera non vincolante se non previa accettazione da parte di essa amministrazione, dovendosi distinguere la posizione di socio da quella di soggetto appaltante il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti, tenuto conto del fatto che il Consorzio CIRSU non era una società in house providing, ma un operatore economico che erogava il servizio dietro corrispettivo; che lo stesso non operava in regime di esclusività, ma il Comune era libero di procedere all'affidamento mediante gara secondo regole concorrenziali, sicché la vincolatività della tariffa è incompatibile con il divieto di imposizione di un prezzo determinato.

Nella prima sentenza impugnata il Tribunale di Teramo, sul rilievo che lo statuto sociale del consorzio CIRSU Spa stabilisce che la qualità di socio costituisce, di per sé sola, adesione non solo all'atto costitutivo della società, allo statuto e al contratto di servizio, ma anche a tutte le deliberazioni dell'assemblea, ha interpretato la norma in questione nel senso che il socio azionista del consorzio, aderendo allo statuto, esprime una volontà di adesione a quanto sarebbe stato deliberato dall'assemblea societaria, e ne ha tratto la conclusione che, non essendo necessaria una specifica adesione, da parte dei soci, alle tariffe deliberate dall'assemblea societaria del consorzio, la delibera, emessa in data 17 settembre 2009 (che aumentava ad € 177/ton la tariffa per lo smaltimento dei rifiuti) spiegava la propria efficacia in modo diretto anche nei confronti dei soci che non l'avevano approvata e, quindi, anche nei confronti del Comune di Roseto degli Abruzzi che, qualora avesse voluto contestarne eventuali vizi, avrebbe dovuto impugnarla secondo le modalità previste dallo statuto.



Con il primo motivo di appello avverso la sentenza n. 294/18 il Comune ha contestato la ricostruzione giuridica operata dal primo giudice, ribadendo le difese già svolte in primo grado, rilevando che la società CIRSU non rivestiva la natura di società in house providing, ma si caratterizzava come un operatore economico che offriva un servizio dietro corrispettivo e, di conseguenza, la posizione giuridica di socio della compagine consortile, da un lato, e quella di committente dei servizi di igiene urbana, dall'altra, rimanevano separate e distinte; conseguentemente, il Comune restava libero di concordare le modalità ed il prezzo della gestione, interloquendo con il consorzio su basi paritetiche ed utilizzando gli istituti di derivazione civilistica; non rivestendo il CIRSU la natura di società in house providing, l'appellante osservava, quindi, che i rapporti tra il consorzio in questione ed il comune non erano declinabili in un regime di esclusività, ma il Comune, per aggiudicare l'appalto dei servizi di igiene urbana, avrebbe dovuto procedere all'affidamento diretto o promuovere una gara ad evidenza pubblica, procedure nelle quali il prezzo di aggiudicazione si formava attraverso le logiche concorrenziali della *par condicio* dei partecipanti, all'interno di un procedimento che vede l'accesso sia della società in questione che di altri operatori; per tale ragione, il principio della vincolatività delle deliberazioni sancito dall'art. 2377 c.c., operante esclusivamente nei rapporti interni tra la società e il socio, non poteva investire le relazioni *extra moenia*, cioè non travolgerebbe il principio stipite dell'affidamento dell'appalto mediante le procedure contemplate dal T.U. sugli appalti pubblici e, quindi, la regola della formazione del prezzo dell'appalto attraverso le offerte presentate dai concorrenti o la cosiddetta negoziazione diretta, con la conseguenza che tali delibere, determinanti le tariffe relative al servizio di igiene urbana, andrebbero applicate esclusivamente nei rapporti tenuti dal consorzio con i terzi nell'ambito del ruolo imprenditoriale dallo stesso esercitato, ma le stesse non potrebbero vincolare il comune, ove quest'ultimo assuma la posizione di committente del servizio, in quanto le procedure di affidamento dell'appalto sono incompatibili con l'imposizione di un prezzo predeterminato.



La fallita società ha ribadito la vincolatività della delibera di aumento delle tariffe, sottolineando che le stesse erano state accettate dal Comune mediante approvazione del bilancio consolidato relativo al 2009 con verbale del 30/6/2010 (attesa la vincolatività della delibera di approvazione per tutti i soggetti legati al rapporto sociale), con conseguente piena prova del credito vantato da essa società nei confronti del singolo socio.

Il motivo di appello appare fondato.

In punto di fatto risulta pacifico e comunque documentalmente provato che negli anni '80 il Comune di Roseto degli Abruzzi, assieme ad altri Comuni della Provincia di Teramo, ha costituito il Consorzio Intercomunale Rifiuti Solidi Urbani (C.I.R.S.U.), nella forma di società per azioni, che concentrava la propria attività nella gestione del servizio di raccolta, trasporto, trattamento e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, sia nei confronti degli enti locali soci che nei confronti di terzi enti pubblici locali.

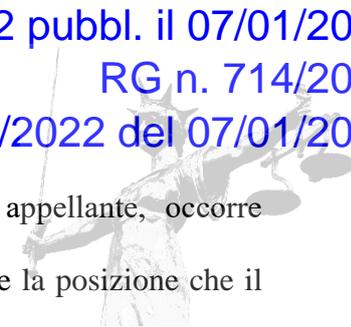
Il 17 marzo 2000, il Comune di Roseto degli Abruzzi ha stipulato con il CIRSU una scrittura privata per l'affidamento del servizio di igiene urbana.

In tale contratto è stata determinata, in modo specifico, la tariffa per l'attività di raccolta e trasporto, mentre nulla è stato stabilito in riferimento alla tariffa per l'attività di smaltimento dei rifiuti.

Il 17 settembre 2009 il CIRSU, con la delibera dell'assemblea degli azionisti n. 17, ha disposto un incremento della tariffa per il servizio di smaltimento dei rifiuti, da € 110/ton ad € 177/ton.

Il Comune di Roseto degli Abruzzi, con delibera del Consiglio Comunale n. 124 del 24 novembre 2009, ha dichiarato di *“non riconoscere gli aumenti tariffari deliberati dalla CIRSU spa in data 17.09.2009 e di approvare la proposta di assestamento formulata dall'ufficio finanziario che tiene conto della tariffa stabilita per l'anno 2009 di euro 110/t”*.





Ciò posto, seguendo l'ordine logico delle questioni prospettate da parte appellante, occorre esaminare, in primo luogo, la natura giuridica della CIRSU spa e, poi, valutare la posizione che il Comune di Roseto degli Abruzzi assume rispetto ad essa.

Secondo l'assunto dell'appellata, la CIRSU spa assumerebbe la qualificazione giuridica di società in house e ciò, oltre al fatto che nello statuto sociale del consorzio veniva stabilito che la qualità di socio costituisce adesione a tutte le deliberazioni dell'assemblea, consentirebbe di affermare la vincolatività delle delibere della società per il Comune di Roseto, non essendovi la necessità di applicare la regola (vigente *ratione temporis*), sancita dagli artt. 1 e 2 del D.Lgs. n. 163/2006 in merito all'affidamento di servizi

La Corte, sulla scorta della lettura dello statuto di CIRSU e anche di quanto è stato affermato dal Tribunale di Teramo nella sentenza n. 100/2015, ritiene che la società in questione non possa rivestire tale natura.

Nella sentenza suddetta, nel dichiarare il fallimento della CIRSU s.p.a., il Tribunale di Teramo ha affermato che “... *l' accertamento della sussistenza in concreto dei tre requisiti individuati dalla legge e dalla giurisprudenza, rectius dell'assenza di almeno uno di essi, che determina ugualmente ed anzi nel caso di specie ribadisce l'assenza della qualità di società 'in house' in CIRSU s.p.a. Non si deve dimenticare, tuttavia, che, come insegna la giurisprudenza costituzionale, le condizioni integranti la gestione 'in house' ed alle quali è subordinata la possibilità del suo affidamento diretto (capitale totalmente pubblico; controllo esercitato dall'aggiudicante sull' affidatario di 'contenuto analogo' a quello esercitato dall'aggiudicante stesso sui propri uffici; svolgimento in via esclusiva dell'attività di CIRSU spa in favore dell'aggiudicante) debbono essere interpretate restrittivamente ... Lo statuto CIRSU spa prevede espressamente all'art. 1 che il capitale della società sia interamente pubblico ... E' questo, può essere detto sin d'ora, l'unico requisito delle "società in house" rispettato dallo statuto CIRSU spa ... Difetta dunque interamente il requisito del cd. controllo analogo nello statuto di CIRSU spa ... Come noto, il requisito della prevalenza*



dell'attività in favore delle amministrazioni proprietarie, pur presentando innegabilmente un qualche margine di elasticità, postula in ogni caso che l'attività gestoria non sia tale da implicare una significativa presenza della società quale concorrente con altre imprese sul mercato di beni o servizi ... Tutto quanto sopra ricostruito consente al tribunale di addivenire ad una prima e fondamentale affermazione: CIRSU spa ... difetta dei requisiti del controllo analogo e della prestazione dell'attività in via prevalente in favore degli enti locali proprietari, per aver svolto nel tempo mediante società di servizi a capitale misto pubblico privato o senz'altro privato l'attività di pubblico interesse consistente nella ricezione e nel trattamento di rifiuti anche in favore di enti non soci di CIRSU spa...". L'accertamento de quo risulta ormai avere forza di giudicato opponibile alle parti del processo (e quindi alle parti dell'odierno giudizio, avendo il comune appellante partecipato al giudizio di opposizione al fallimento della s.p.a. CIRSU), atteso che la Corte di Cassazione con sentenza n. 13160 del 30/6/2020 ha dichiarato inammissibili i punti da 5 a 11 del ricorso, proposto dalla s.p.a. CIRSU e dai comuni che lo costituiscono, tesi a contestare l'avvenuta dichiarazione di fallimento in considerazione della natura in house della predetta società.

Passando all'esame dello statuto sociale del consorzio è possibile, inoltre, distinguere la posizione giuridica che assume il comune di Roseto degli Abruzzi, nei confronti della società, in qualità di socio del consorzio e quella che assume quale soggetto contraente/committente del servizio di igiene urbana.

In particolare, dall'art. 4 comma 8 dello statuto si evince che il CIRSU sviluppa la propria attività in appalto oppure rivolgendosi sia ai Comuni soci, attraverso la stipula di apposite convenzioni, sia a enti locali terzi, attraverso l'affidamento del servizio a seguito di procedura ad evidenza pubblica, essendo previsto che *"Ai sensi di legge la società può sviluppare le proprie attività in appalto, oppure gestioni per conto previa convenzione ai sensi degli articoli 30, 42, comma 2, lettera e) e 117, comma 3. D.Lgs. 267/2000 e successive modificazioni, così come potrà assumere con gara ad*



evidenza pubblica gli stessi servizi pubblici locali, loro segmenti o fasi, attività complementari ed opere connesse ai sensi di legge, da parte di terzi enti pubblici locali”.

Dalla lettura di tale articolo risulta chiara la distinzione tra il ruolo di socio e quello di contraente del servizio: il Comune socio partecipa al capitale della società, ha la facoltà, ma non l'obbligo, di incaricare il CIRSU, senza gara e negoziando direttamente le condizioni delle prestazioni, e i suoi obblighi sono fissati dal codice civile, con la disciplina dettata in tema di società per azioni. Il Comune, quale contraente col CIRSU, soggiace, invece, esclusivamente agli obblighi definiti dalla convenzione.

Tale distinzione può anche evincersi dal contratto di affidamento del 2000, nel quale veniva espressamente prevista la possibilità per il comune di Roseto di recedere dal rapporto negoziale senza che ciò comporti anche la perdita dello *status* di socio ed azionista della s.p.a. (cfr. p. 7 della scrittura privata del 17 marzo 2000).

Ed allora, fermo restando che il CIRSU non riveste natura di società in house, per cui i rapporti tra questo e il Comune non vanno declinati in un regime di esclusività, e che gli obblighi del comune di Roseto, quale contraente, devono rinvenirsi unicamente nella scrittura privata del 2000, con la quale affidava al CIRSU la gestione del servizio di igiene urbana, non può non darsi rilevanza alla circostanza che in tale contratto nulla veniva stabilito in merito alla tariffa da applicarsi per il servizio di smaltimento dei rifiuti.

Ne consegue che il Comune di Roseto può ritenersi vincolato solo alla tariffa che ha accettato, aderendo alla proposta formulata dal CIRSU, sicché l'aumento della tariffa per lo smaltimento dei rifiuti di cui alla delibera dell'assemblea degli azionisti n. 17 del CIRSU del 17 settembre 2009, alla quale il Comune non ha ritenuto di aderire, non può essere unilateralmente imposto da uno dei contraenti all'altro.



Alle considerazioni che precedono occorre inoltre aggiungere che la pretesa creditoria della s.p.a.

CIRSU risulta infondata sulla base dello stesso statuto per violazione delle norme in materia di contratti pubblici.

Come sopra già evidenziato a norma dell'ottavo comma dell'art. 4 dello Statuto il Comune senza gara può incaricare il CIRSU dello svolgimento del servizio di igiene pubblica “previa convenzione”, la cui necessaria stipulazione è prevista anche dal primo comma dello stesso articolo, il quale afferma che “*i rapporti tra la società e gli azionisti locali sono disciplinati da appositi contratti di servizio*”. L'art. 30 del d.lgs 267/2000 (richiamato dal comma 8) al secondo comma stabilisce che “*Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie*”.

La necessità di un contratto avente forma scritta *ad substantiam* è ribadito dalla stessa Corte di Cassazione, la quale in più occasioni ha affermato il principio per cui “*Poiché la P.A. non può assumere impegni e concludere contratti se non nelle forme stabilite dalla legge e dai regolamenti, i contratti conclusi dallo Stato e dagli enti locali (nella specie, contratto di prestazione di servizi) richiedono la forma scritta "ad substantiam", con esclusione di qualsivoglia manifestazione di volontà implicita o desumibile da comportamenti meramente attuativi; tale regola può dirsi espressione dei principi di buon andamento ed imparzialità della P. A. posti dall'art. 97 Cost. ed assolve a funzione di garanzia del regolare svolgimento dell'attività amministrativa, permettendo di identificare con precisione l'obbligazione assunta ed il contenuto negoziale dell'atto, così controllabile da parte dell'autorità tutoria*” (cfr. per tutte Cass. sent. n. 22537 del 26/10/2007; ord. n. 510 del 14/01/2021).

Nella specie è possibile rilevare che la convenzione sottoscritta tra le parti in data 17/3/2000 (doc. 1 nel fascicolo dell'appellante) non contenga alcun riferimento circa il conferimento al CIRSU di un incarico relativo al servizio di trattamento e di smaltimento dei rifiuti.



Nelle premesse della convenzione infatti, viene richiamata la delibera 26 del 30/4/1999 avente ad oggetto l'approvazione esclusivamente del “*progetto consortile di raccolta e trasporto dei rifiuti*”, la disciplina convenuta a sua volta non contiene alcuna clausola che riguardi un incarico di smaltimento e in via conclusiva le parti stabiliscono che “... tenuto conto che il servizio che si andrà a svolgere è completamente nuovo sotto ogni altro aspetto si condivide che tutto quanto non previsto nel progetto già approvato dal Consiglio Comunale e nella presente convenzione potrà essere oggetto di successivi accordi integrativi da stipularsi in relazione alle esigenze che emergeranno nell'esecuzione del servizio. ... Se il Comune in futuro intenderà affidare al CIRSU nuovi servizi ... non previsti in progetto né in convenzione il consorzio dichiara la disponibilità ad acquisire gli stessi concordando tra le parti il relativo onere economico”.

Quindi, a prescindere dalla clausola che determina il prezzo del servizio in convenzione con espressa esclusione del costo dello smaltimento, questa Corte ritiene che in radice non sia stata acquisita prova che tra le parti sia intervenuto un contratto avente ad oggetto il servizio di trattamento e smaltimento dei rifiuti, nulla prevedendo a riguardo la convenzione in oggetto e non risultando prodotta in giudizio la delibera di approvazione del progetto consortile “di raccolta e trasporto dei rifiuti”, che per la sua stessa definizione sembra escludere le successive attività di trattamento e smaltimento, come anche le schede tecniche allegate alla convenzione, che si limitano a individuare il posizionamento dei cassonetti e le strade oggetto di spazzamento, nonché ad individuare e valutare i beni necessari (cassonetti e mezzi).

Le conclusioni raggiunte trovano una loro conferma nel doc. 2 prodotto dall'appellante Comune (determinazione 410 del 3/12/2009), non contestato dall'appellato fallimento, laddove nelle premesse della deliberazione il dirigente di settore dà atto che “*con deliberazione di GC n. 102 del 29/7/2008 è stato autorizzato il CIRSU alla sottoscrizione, per conto dell'ente, della convenzione con la Cooperativa Ambiente 2000 per lo smaltimento dei RAEE (Rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche) e ad applicare al Comune il costo di € 0,088/Kg*”. Il Comune, quindi,



nonostante la convezione in discussione comprendesse anche la raccolta degli "elettrodomestici" (da effettuare un giorno al mese da concordarsi) attraverso un mezzo attrezzato, ha dato atto dell'avvenuto rilascio di un'apposita delega al CIRSU per la sottoscrizione della convenzione di smaltimento di detti rifiuti, stabilendo il corrispettivo del relativo servizio.

Le considerazioni svolte portano ad affermare la nullità dell'eventuale contratto avente ad oggetto il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti in quanto privo della necessaria forma scritta *ad substantiam* e la conseguente non debenza delle somme azionate monitoriamente a tale titolo dalla s.p.a. CIRSU.

Alle medesime conclusioni deve giungersi anche in relazione alla mancanza di un ulteriore requisito di validità dell'obbligazione eventualmente assunta dal Comune, desumibile dalla stessa circostanza della pacifica mancanza di un accordo tra le parti circa il prezzo del servizio nella misura maggiorata richiesta dalla s.p.a. CIRSU, e cioè della esistenza di un impegno di spesa.

A riguardo infatti si rileva che costituisce ormai principio consolidato nella giurisprudenza di legittimità quello per cui *"L'atto con il quale l'ente locale assume un obbligo contrattuale è valido a condizione che sia emesso un impegno di spesa destinato ad incidere, vincolandolo, su un determinato capitolo di bilancio, con attestazione della sussistenza della relativa copertura finanziaria come previsto dall'art. 191 d.lgs. n. 267 del 2000, diversamente discendendone la nullità tanto della deliberazione che lo autorizza quanto del susseguente contratto stipulato in attuazione di essa, ferma l'obbligazione a carico dell'amministratore, funzionario o dipendente del medesimo ente che sia responsabile della violazione"* (cfr. per tutte Cass. sent. n. 33768 del 19/12/2019).

Alla luce delle considerazioni svolte, in totale modifica delle sentenze impugnate i decreti ingiuntivi opposti devono essere revocati e le domande azionate in via monitoria dal fallimento della s.p.a. CIRSU devono essere interamente rigettate.



La novità delle questioni esaminate e la obiettiva controvertibilità delle stesse giustifica l'integrale compensazione delle parti delle spese degli interi giudizi.

P.Q.M.

La Corte d'Appello di L'Aquila, definitivamente pronunciando sull'appello proposto avverso la sentenza n. 294 del 26/3-4/4/2218 e la sentenza n. 625 del 3-4/9/2018 pronunciate dal Tribunale di Teramo, così decide nel contraddittorio delle parti:

in accoglimento degli appelli e in totale modifica delle sentenze impugnate, revoca i decreti ingiuntivi n. 225/2010 e 269/2010 emessi dal Tribunale di Teramo tra le parti e rigetta integralmente le domande avanzate dalla fallita s.p.a. CIRSU nei confronti del comune di Roseto degli Abruzzi;

dichiara interamente compensate tra le parti le spese degli interi giudizi.

Così deciso nella camera di consiglio tenuta da remoto in data 9/12/2021

Il Presidente

dr. Giuseppe Iannaccone

Il Consigliere Est.

dr. Paola De Nisco

