

SENTENZA 1500/2014

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**LA CORTE DEI CONTI**

**Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania**

composta dai seguenti magistrati:

dott. Fiorenzo	<b>SANTORO</b>	Presidente
dott. Gennaro	<b>DI CECILIA</b>	Consigliere, relatore
dott. Massimo	<b>BALESTIERI</b>	1° Referendario

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n° **61834** del registro di Segreteria, promosso ad istanza della Procura Regionale della Corte dei Conti presso la Sezione Giurisdizionale per la Campania, nella persona del Vice Procuratore regionale dott. Antonio Buccarelli, nei confronti dei signori:

- 1) Valerio C nato a Xxxxxxx l'11.6.1967 ed ivi residente in 111 Traversa Chiumera n. 1, in qualità di Sindaco, rappresentato e difeso dall'Avv. Enrico Angelone, unitamente al quale è elettivamente domiciliato in Napoli, Calata S. Marco, n. 4;
- 2) Luigi C, nato a Napoli il 20.8.1946 ed ivi residente in Via Domenico Fontana n. 135, in qualità di Assessore all'igiene urbana, rappresentato e difeso dall'Avv. Francesco Maria La Mantia, unitamente al quale è elettivamente domiciliato in Napoli, alla Via Niccolò Tommaseo, n. 14;
- 3) Giuseppe I, nato ad Agnone (IS) il 26.11.1964 e residente in Napoli, Corso Amedeo di Savoia, n. 210, in qualità di Dirigente del settore N.U. e, specificamente, Dirigente del VI Settore Ambiente e territorio, rappresentato e difeso dall'Avv. Monica Mazziotti, unitamente alla quale è elettivamente domiciliato in Napoli, alla Via Melisburgo, n. 4;

4) Ernesto M, nato a Xxxxxxx il 7.4.1954 ed ivi residente in Via G. Marconi, n.45, nella qualità di Dirigente del Servizio N.U. del Settore Ambiente e Territorio, rappresentato e difeso dall'Avv. Enrico Angelone, unitamente al quale è elettivamente domiciliato in Napoli, Via Cervantes, n. 64;

5) Giulio F, nato a Costa Volpino (BG) il 24.8.1955 e residente in Cologno Monzese (MI), via Carducci n. 27, in qualità di Sub-Commissario straordinario delegato per l'Emergenza Rifiuti in Campania, non costituito;

e delle società di capitale:

6) I s.p.a., con sede in Caivano (NA) alla via Strada Statale n. 83, inizialmente in liquidazione e nella persona del legale rappresentante dott. Alberto Manganiello e, successivamente, in persona del Curatore Avv. Giacomo D'Attore, essendo stata dichiarata fallita il 22/7/2011, domiciliata in Napoli, in via Andrea d'Isernia, n. 8, presso lo studio dell'Avv. Enzo Napolano, dal quale è rappresentata e difesa unitamente all'Avv. Massimo Gentile;

7) G s.p.a., nella persona dell'Amministratore Delegato e legale rappresentante, Carlo Noto La Diega, con sede in Perugia, frazione Case Sparse di Ponte Rio, strada Molinella n. 7, rappresentato e difeso dall'Avv. Domenico Arlini unitamente al quale è elettivamente domiciliato presso lo studio dell'Avv. Gianlivio Fasciano, sito in Napoli, Via dei Fiorentini, n. 21;

8) la A M s.p.a., nella persona del legale rappresentante Argia Valeria Albanese, con sede in A (NA), piazza Raffaele Cimmino, Palazzo Municipale, non costituita;

**VISTO** l'atto di citazione della Procura Regionale, depositato nella Segreteria di questa Sezione Giurisdizionale il 22 febbraio 2010;

**LETTE** le comparse di costituzione depositate nella Segreteria dalle rispettive difese dei convenuti;

**VISTI ed ESAMINATI** gli atti e i documenti del giudizio;

**CHIAMATA** la causa nella pubblica udienza del 13 novembre 2013, celebrata con l'assistenza del segretario dott.ssa Francesca Cerino, e sentiti il relatore, Consigliere dott. Gennaro Di Cecilia, i rispettivi difensori dei convenuti costituiti, nonché il rappresentante d'udienza del pubblico ministero, nella persona del Sostituto Procuratore Generale, dott. Francesco Vitiello.

### **Svolgimento del processo**

Con la citazione indicata in epigrafe la locale Procura ha convenuto in giudizio le suindicate persone fisiche e giuridiche per sentirle condannare *"ognuno per la parte che vi ha preso e secondo la ripartizione precisata in narrativa, al risarcimento in favore del Comune di Xxxxxxx del danno patrimoniale di 2.787.240,04 euro"* conseguente alla mancata o incompiuta attuazione della raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani che si sostanzia nell'inosservanza degli obblighi ricadenti sul predetto ente locale inerenti al raggiungimento delle percentuali legali minime stabilite.

Occorre premettere che, nell'atto introduttivo del giudizio, la Procura ha fatto espresso riferimento alla contestazione preliminare con cui si addebitava anche il danno di natura non patrimoniale all'immagine per 150.000 euro, da liquidare in favore della Regione Campania, oltre a quello conseguente a lesione della reputazione del Comune di Castellammare di Stabia, pure ammontante ad euro 150.000.

Circa quest'ultima tipologia di danno, la Procura ha, tuttavia, precisato che non si procede giudizialmente e prudentemente fino all'esito dello scrutinio costituzionale, riservandosi sul punto, per il mutato quadro normativo derivante dalla novella legislativa contenuta nell'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1/7/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3/8/2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c, del decreto-legge 3/8/2009 n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3/10/2009, n. 141, che condiziona l'esercizio dell'azione risarcitoria all'esistenza di una sentenza irrevocabile di condanna per

reati commessi contro la P.A., mentre non ritiene si possa ravvisare alcuna preclusione per il danno alla reputazione che, pur rientrando nell'alveo della non patrimonialità, riguarda diversa fattispecie non derivante dalla prospettazione di un reato.

A fondamento della domanda giudiziale di condanna, la Procura ha dedotto:

- che con contratto registrato al n. 15247/03 di repertorio il Comune di Xxxxxxx affidava l'appalto del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani fino al 14/4/2003 alla GENISTA Spa (società pubblica mista, partecipata al 60% dal Consorzio Cosmarina "Napoli 4"), successivamente prorogato con presa d'atto dell'Amministrazione nella deliberazione di Giunta comunale n. 165/2003, anche in considerazione dell'Ordinanza n. 24 del 31/3/2003 del Commissario Straordinario dell'emergenza rifiuti. Il corrispettivo mensile veniva stabilito in 330.000 euro comprensivo di IVA, determinando per l'effetto un esborso complessivo di 1.610.000 euro. Tale contratto non prevedeva espressamente l'espletamento della raccolta differenziata. A decorrere dal 15/4/2003 detto servizio, che ancora non comprendeva la raccolta differenziata, veniva affidato a società partecipata interamente pubblica, la I. Spa, che conservava la gestione fino al 31/10/2006 sulla base di tre contratti di servizio (registrati al repertorio n. 15273 del 14/7/2003, n. 15384 del 12/11/2004 e n. 15421 del 25/10/2005) e in virtù di alcuni provvedimenti straordinari di proroga (Delibera della Commissione straordinaria n. 87/2005, ordinanza del Commissario prefettizio n. 562/2006 e ordinanza del Commissario straordinario n. 719/2006) in ragione del mancato completamento della procedura di gara pubblica, peraltro revocata per la predisposizione di un nuovo progetto e, poi, nuovamente bandita ed esperita, ma andata deserta;
- che alla data dell'1/7/2003 la quota mensile è stata pari ad euro 451.000 IVA inclusa e 458 mila dall'1/1/2006, mentre l'importo globale erogato alla I.GI.CA. ammonta a 18.864.663,00 euro.

Nessuno dei contratti stipulati conteneva indicazione specifica di tale prestazione, né ad essi è

allegato il capitolato d'appalto o preventivo che alla raccolta differenziata dei rifiuti faccia espresso riferimento;

- che, peraltro, l'assegnazione del servizio alla GENISTA e alla I.GI.CA. è avvenuta con ordini diretti del Sub-commissario straordinario, Giulio F, n. 57 del 2002 e n. 24/n. 28 del 10/4/2003; con dette ordinanze, confermate degli importi dovuti alle suddette società e con cui si liquidavano eventuali costi aggiuntivi sul canone stabilito in termini di contributo, venivano disposte assegnazioni di mezzi tecnici direttamente nei confronti del Commissario. Tutte le ordinanze menzionate facevano espresso riferimento all'emergenza rifiuti ed alla necessità di sviluppare la raccolta differenziata;

- che in data 28/10/2007 il contratto, i cui effetti avevano avuto decorrenza dall'1/11/2006, subiva risoluzione anticipata, rispetto a quella naturale fissata al 31/12/2007; in detto contratto, stipulato il 28/12/2006, n. 15463 di repertorio, il servizio di raccolta e di gestione, per la prima volta, dell'intero ciclo di raccolta dei rifiuti veniva affidato al raggruppamento temporaneo d'impresa (A.T.I.) composto da G Spa e A M Spa e proseguito, con ordinanza sindacale n. 420/2007, per un importo mensile di 515.000 euro, IVA inclusa, per una spesa complessiva di 6.152.615,00 euro.

Detto rapporto negoziale si interrompeva, dopo una prima proroga poi revocata, in ragione dell'informativa antimafia riguardante la A M.

Dal 29.10.2007 (e fino al 28.4.2008) l'intero ciclo di raccolta è stato affidato alla Ecologia SA.BA. s.r.l. (determina dirigenziale n. 238/08 e, poi, contratto n. 15501/08 di rep., approvato con Delibera 20.2.2008), per un importo mensile di euro 515.000 (per complessivi euro 2.981.104);

- che con delibera di Giunta n. 220 del 6.12.2007, l'Amministrazione comunale ha stabilito di avvalersi delle prestazioni del Consorzio di Bacino di riferimento sulla base dell'ottimismo, quanto irrealistico, assunto che l'Ente "ha presentato il progetto operativo per l'avvio nel

frattempo della sola raccolta differenziata finalizzato al raggiungimento, in tempi brevi, della percentuale del 35% prevista dalla legge", trasferendo al medesimo la gestione del servizio di raccolta differenziata che per tutto l'anno 2007 il Consorzio aveva dimostrato di non essere assolutamente in grado di assumere, anche in relazione alla pregressa fallimentare esperienza della GENISTA s.p.a. Non avendo, del resto, mai il suddetto Consorzio avviato alcuna attività di raccolta differenziata (pur avendo, tuttavia, assunto in precedenza, attraverso la GENISTA s.p.a., il servizio di raccolta rifiuti solidi urbani della città), l'Amministrazione comunale ha denunciato tale omissione ai Carabinieri;

- che il mancato raggiungimento degli obiettivi di legge rileva dal punto di vista della responsabilità amministrativa in relazione alla lacunosa ed inefficiente strategia di raccolta affidata ed eseguita anche da soggetti a composizione mista pubblica/privata o totalmente pubblica (GENISTA, I.GI.CA. e r.t.i.. G-A M) creati ed organizzati in forma imprenditoriale proprio per l'esecuzione di un servizio pubblico relevantissimo e la soddisfazione dell'interesse pubblico sotteso, nonché alla mancanza di controlli, sanzioni o altre forme di tutela negoziale da parte dell'ente comunale nei confronti tanto del soggetto pubblico, quanto di quello privato.

Tanto premesso, si rileva che il predetto comune campano ha speso, negli anni dal 2004 al 2007, per il solo affidamento del servizio di raccolta una cifra complessiva superiore ai 26 milioni di euro, raggiungendo, per contro, livelli di raccolta differenziata su valori estremamente bassi o sostanzialmente nulli. Infatti, il Comune ha dichiarato per i quattro anni in questione una raccolta differenziata nelle seguenti percentuali: 4,17% nel 2004 (r.d. solo di ingombranti), 3,44% nel 2005 (solo ingombranti e piccolissime quantità di vetro), 3,81% nel 2006 (quasi interamente rappresentata da ingombranti) e 2,88% nel 2007 (percentuale ancor più modesta nonostante risulti essere stata effettuata raccolta di materiale plastico, cellulosico, tessile e vetroso).

Ritiene la Procura che tali dati, cui si aggiunge un incredibile e disarmante risultato nullo in termini di ricavi da vendita di materiale selezionato, sono rappresentativi del sostanziale fallimento del servizio di raccolta differenziata del Comune di Xxxxxxx rispetto agli obblighi/obiettivi stabiliti dal d.lgs. n. 22/97, che prevedeva il raggiungimento, entro febbraio del 2003, del livello percentuale minimo del 35%, per poi ascendere alla quota del 40% entro il 2007.

Ciò, a dire della Procura, ha provocato, oltre al danno successivamente liquidato, evidenti riflessi altrettanto concreti che attengono al disservizio che la P.A. dovrà inevitabilmente affrontare per recuperare tecniche e modalità di raccolta che avrebbero dovuto rientrare nel patrimonio della sua attività istituzionale già da svariati anni.

Ritenendo che la quota percentuale dei rifiuti da differenziare non raccolta abbia prodotto un danno patrimoniale pari al costo della sua destinazione allo smaltimento e al mancato introito sulla vendita della medesima, la Procura contestava a sindaci, ad assessori al ramo, commissari straordinari, a direttori del servizio ambiente del Comune di Xxxxxxx, al sub-commissario straordinario all'emergenza rifiuti, alle società interamente pubbliche I.GI.CA. Spa ed A M Spa, nonché alla consociata in r.t.i. di quest'ultima, G Spa, società privata, il danno patrimoniale di 8.339.022.89 euro e quello all'immagine della Regione Campania ed alla reputazione del Comune, per un ammontare di euro 300.000, notificando a tutti costoro distinti inviti a dedurre nel periodo compreso tra il 2.3.2009 ed il 29.4.2009.

Dei diciassette soggetti intimati, dieci hanno presentato ampie deduzioni e corposa documentazione allegata; in particolare, nove di loro hanno chiesto di essere sentiti personalmente; audizione che è avvenuta per sei soltanto, dal momento che altri tre vi hanno successivamente rinunciato.

Per l'esame della notevole mole di materiale e documentazione raccolta, quindi, nonché la valutazione delle singole e peculiari posizioni dei soggetti intimati, si è resa necessaria la

prudente presentazione a questa Sezione di istanza di proroga del termine di emissione della citazione in giudizio di 120 giorni (ex art. 5, co. 1, L. n. 19/94), accordata con ordinanza n. 16/09 del 23.11.2009.

In definitiva, in punto di diritto, la Procura ha dedotto che la responsabilità deriverebbe dal gravissimo ritardo accumulato nell'esecuzione della raccolta differenziata e nei deludenti risultati registrati, sottovalutando la rilevanza giuridica ed economica della medesima, con conseguente danno da disservizio se si considera che in Campania, come e più che altrove, ci sono stati i mezzi tecnologici ed economici per raggiungere performance di r.d. più che dignitose.

Secondo la ricostruzione effettuata dalla Procura, anche riguardante il quadro normativo vigente in materia, nella fattispecie si concretizzano ben due distinte fattispecie di danno patrimoniale.

La prima voce contestata, ammontante a 2.543.728,77 euro, spalmati nel quadriennio di interesse secondo il conteggio elaborato, è derivante dai mancati introiti a titolo di corrispettivo per la vendita di materiale (non) raccolto in maniera differenziata ("una sorta di lucro cessante", pag. 17 della citazione): tale danno è stato calcolato defalcando "forfetariamente dai livelli di raccolta differenziata per raggiungere il 35% richiesto dal "decreto Ronchi" (D. Lgs. n. 22/97) a decorrere dal 2003, una quota ulteriore del 10% se raccolta di umido non vi sia stata (o di una quota percentuale tra 0 e 10), cioè la quota di frazione organica compostabile che secondo il Piano regionale dei rifiuti astrattamente dovrebbe essere raccolta fissando, pertanto, il livello di raccolta da raggiungere nella misura del 25% (o in misura superiore, in base alla frazione organica di fatto selezionata), mentre per gli anni successivi al 2005, al fine di adeguare il danno azionato, si è proceduto a defalcare il 30% dal danno economicamente valutato nell'invito a dedurre (pag. 22 della citazione).



La seconda fattispecie dannosa, stimata in 3.669.431,47 euro sarebbe, invece, costituita dal c.d. "danno emergente" determinato dai maggiori costi sostenuti a titolo di "tariffa smaltimento rifiuti" per il conferimento presso i C.D.R. di materiale che avrebbe potuto essere destinato proficuamente alla raccolta differenziata per ogni singola annualità e che, invece, ha costituito un costo aggiuntivo da pagare (pag. 24 e 25 della citazione); più in particolare, le somme pagate dal Comune costituirebbero un danno alle finanze pubbliche nella "misura in cui esse siano corrispondenti a conferimenti di rifiuti che avrebbero potuto essere differenziati e quindi, non trasformati in C.D.R. di bassa qualità od inutilizzabile" (pag. 26).

Ne consegue che l'ammontare complessivo risultante dalla sommatoria delle due distinte voci di danno contestate è di 6.213.160,24 euro.

Per quanto attiene all'individuazione dei profili delle singole responsabilità e colpevolezza, i risultati deludenti in ordine alle insufficienti percentuali di raccolta differenziata sarebbero tutti attribuibili "all'inerzia, all'inefficienza ed all'incapacità degli amministratori e dei dipendenti del Comune che omisero ogni forma di controllo e di coordinamento (pag. 36) ed imputabili – concorsualmente o esclusivamente, dal 2004 fino al giugno del 2006 – alla I.GI.CA. e, successivamente, al R.T.I. G/A Multiservizi fino al novembre del 2007 e in parte minore, ma rilevante (in ragione del 5% del danno alle finanze comunali da detrarre dall'ammontare complessivo determinato) al Subcommissario straordinario per l'emergenza rifiuti, Giulio F, che indicava nella I. Spa il soggetto che avrebbe dovuto assumere il servizio senza espletamento di alcuna gara ad evidenza pubblica e senza previsione specifica della raccolta differenziata (cfr. pag. 41 della citazione).

E in particolare, *"perché non sono stati, in maniera gravemente colpevole, posti in essere semplici ed elementari strumenti contrattuali ed amministrativi che a quelli mirassero, al meccanismo premiale nei confronti dell'assuntore del servizio, pure previsto, sono corrisposte regole contrattuali lasche e generiche in merito agli obiettivi della raccolta differenziata e le*

*stesse clausole penali sanzionavano specificamente il mero ritardo o rappresentavano un mero richiamo a fenomeni generici di inadempimento,' di modo ch  a fronte dell'alterazione dell'equilibrio tra le parti negoziali, nessun beneficio   derivato alla comunit *".

Il Comune, quale soggetto attuatore, ha affidato il servizio di raccolta differenziata all'esterno pur nell'intento di favorire una gestione pi  dinamica e rispondente agli interessi pubblici o collettivi perseguiti, ma senza prevedere, originariamente e necessariamente, l'espletamento del servizio di raccolta differenziata mentre, successivamente alla sua introduzione, senza "promuoverlo" e "stimolarlo" adeguatamente, omettendo di verificare che esso venisse svolto nella maniera pi  completa e congrua possibile, anche tutelandosi (almeno durante il periodo della gestione ordinaria) attraverso l'utilizzo degli strumenti dissuasivi e l'esercizio dei rimedi negoziali o privatistici tipici allestiti dalla convenzione appositamente stipulata (contestazioni, sanzioni, risoluzione contrattuale e risarcimento), anzich  disinteressarsi completamente anche nel valutare, congruamente, le potenzialit  economiche derivanti dalla vendita del materiale selezionato, senza risolvere il problema dello smaltimento dei rifiuti che era ed   attuale, sia per la mancanza o l'inadeguatezza di siti di trattamento, sia per i rilevanti costi di lavorazione del materiale.

Relativamente alla posizione della societ  I. Spa (societ  partecipata dal Comune di Caivano e da Italia Lavoro), la Procura ha ritenuto che tale societ  era si *in house* ma rispetto al Comune di Caivano ad essa partecipante quale maggiore azionista, in quanto incaricata o concessionaria di un servizio pubblico; in tale veste, la medesima va considerata "essa stessa P.A. in senso allargato", secondo lo schema dell'incardinamento pubblicistico e il criterio di collegamento o relazione funzionale idonea ad inserire finanche amministratori e dipendenti nei meccanismi gestionali della P.A. nello svolgimento del servizio, come definito dalla richiamata giurisprudenza di legittimit  (pagg. 36 e 37 della citazione).

Analoga considerazione va estesa alla A M (partner dell'a.t.i. con G S.p.a.) ed alla G Spa che

- seppure in via temporanea - a tale sistema di incardinamento pubblico ha aderito, in realtà, assumendo decisivo rilievo più che la forma assunta e la natura evidentemente pubblica di entrambe, la particolare qualificazione giuridica del servizio effettivamente svolto per conto del comune per cui, pur non essendo soggetto incardinato formalmente nella P.A., "diviene essa stessa P.A. in senso allargato" che opera in settore a forte vocazione pubblica, sebbene a struttura operativa ormai necessariamente imprenditoriale e nella sua formula organizzativa più evoluta, come soggetto privilegiato nella selezione concorrenziale per l'assegnazione dei servizi di raccolta rifiuti (cfr. pagg. 37 e 38).

Nei comportamenti di tali società sarebbero, del pari, ravvisabili gli estremi della "*colpa grave e gravissima riferite alle inefficienze e al mancato raggiungimento di apprezzabili risultati nel conseguimento degli obiettivi di legge*"; esse, infatti, avrebbero dovuto garantire, indistintamente, sebbene la convenzione stipulata con la I.GI.CA. non lo prevedesse espressamente ma si imponesse anche in considerazione di esigenze squisitamente imprenditoriali (diminuzione del prodotto da smaltire, riduzione dei costi del servizio e maggiore efficienza), il servizio pubblico in questione conformemente a quanto previsto nella disciplina normativa primaria e secondaria e nelle convenzioni regolarmente stipulate e reiterate, ma in concreto contraddistinto dagli scarsi e poco lusinghieri obiettivi conseguiti (citazione, pagg. 38 e 39 cit.).

Conclusivamente, quanto alla ripartizione del danno cagionato all'ente locale, la Procura propone di attribuire l'obbligazione risarcitoria alle società nella misura di  $\frac{3}{4}$  dell'intero, e precisamente alla I per le annualità 2004-2006 ed alla G/AMutiservizi per l'anno 2007. Mentre della restante quota di  $\frac{1}{4}$  devono rispondere gli amministratori ed i dirigenti comunali fino al giugno del 2006, in ragione, rispettivamente:

al sindaco Valerio C la quota di  $\frac{1}{4}$  fino a tutto il 2004 e  $\frac{3}{4}$  per il 2005 e fino al giugno del 2006, nonostante il periodo di commissariamento; la quota di  $\frac{2}{4}$  all'assessore all'igiene

urbana Luigi C; il restante ¼ ai dirigenti del settore, sigg. Giuseppe I ed Ernesto M (v. pagg. 36 e 40 e ss. della citazione).

Detto danno, ha asserito la Procura attrice, va rideterminato, al fine di renderlo compatibile con tutte le componenti concausali ed esogene, anche indicate dai deducenti, ivi compresa la quota di ¼ ritenuta non imputabile attinente al periodo giugno 2006 – dicembre 2007, in misura di 1.148.290,40 euro, relativamente alla prima voce di danno, e di 1.638.949,64 quanto invece alla seconda, per un totale finale contestato di 2.787.240 euro.

La Procura, pur avendo inizialmente contestato ai convenuti anche il danno all'immagine provocato alla Regione Campania, non ha inteso esercitare in giudizio tale azione risarcitoria, in via prudenziale e per ragioni di economia processuale, alla luce del mutato quadro normativo che ne subordina l'esercizio all'avvenuto riconoscimento di fatti costituenti solo alcune tipologie di reato, vale a dire i delitti contro la P.A. (art. 17, comma 30 ter, D.L. n. 78/2009 convertito in L. n. 102/2009, modificato dall'art. 1 del D.L. n. 103/2009, convertito in L. n. 141/2009), riservandosi l'esercizio all'esito della pronuncia della Consulta, già investita della questione di costituzionalità della norma.

Diversamente, il Requirente ha chiesto la condanna dei convenuti in misura di 150.000,00 euro per lesione del danno alla reputazione inferto al Comune di Xxxxxxx, anche se tale richiesta non risulta riprodotta nella parte finale della citazione a giudizio, limitatasi alla tipologia del danno patrimoniale.

Gli amministratori comunali, i dirigenti comunali e le società affidatarie del servizio di raccolta dei rifiuti convenuti si sono tutti costituiti in giudizio – ad eccezione dalla A M Spa e del Sub-commissario F Giulio - mediante memorie o comparse di risposta depositate, rispettivamente, tra il 3/5/2010 ed il 29/10/2010 eccependo e deducendo, in particolare:

in via pregiudiziale:

tutti, indistintamente, hanno eccepito, con pressoché analoghe argomentazioni, la nullità

degli atti istruttori (invito a dedurre) e, conseguentemente, inammissibilità/nullità dell'atto di citazione, per violazione dell'art. 17, comma 30-ter, del D.L. n. 78/2009, convertito in L. n. 102/2009, essendo stata l'azione esercitata in difetto di una specifica e precisa notizia di danno, ma sulla base di generiche ed incomplete notizie di stampa e informazioni di dati non meglio precisati e non depositati in giudizio (a tal fine sono stati richiamati numerosi precedenti giurisprudenziali della Corte, come, ad esempio, la sentenza N. 418/2010, Notti e altri, e le nn. 13 e 80 del 2010 di questa Sezione e la n. 756 dell'11/11/2009 della Sez. Giur. Veneto), intervenuti solo successivamente durante l'istruttoria e richiesti al comune interessato;

1) Valerio C, Sindaco (Avv. E. Angelone), ha sostenuto:

- l'inammissibilità degli atti istruttori posti in essere in modo esplorativo e a tappeto sulla gestione dell'intero ciclo della raccolta differenziata, tradottasi in una attività di controllo indebita e generalizzata;
- l'infondatezza della citazione laddove imputa l'illecito amministrativo al Sindaco (e alla Amm.ne comunale e alla Società affidataria del servizio) per insufficiente sistema di r.d. omettendo di valutare, in concreto, l'attività posta in essere, le iniziative (come della denuncia alla Procura della Repubblica di Torre Annunziata del 13/9/2002 e trasmessa al Prefetto di Napoli che la società affidataria – Genista - non svolgeva tutti i servizi di sua competenza, non effettuando la prevista raccolta differenziata o il conferimento a professionista esterno dell'incarico progettuale per l'effettuazione di una gara ad evidenza pubblica per l'apprestamento di un efficace sistema di r.d.) e, soprattutto, una pluralità di Ordinanze Commissariali succedutesi dall'anno 2000 che hanno sostanzialmente imposto al comune di affidare, con delibera giuntales, tale servizio al Consorzio di Bacino NA 4 (Cosmarina 4) che doveva provvedervi attraverso la sua società controllata, la Genista appunto;

- l'incidenza del ricostruito quadro normativo di turbolenza e di instabilità;
  - l'istanza di integrazione del contraddittorio nei confronti di amministratori e dirigenti di Cosmarina 4, in carica dall'1/1/2004 all'1/6/2006, resisi responsabili dell'omessa realizzazione della raccolta differenziata ed autori o coautori del danno contestato;
  - l'istanza di chiamata in causa dei componenti della Commissione straordinaria ex art. 143 T.U. n. 267/2000, in carica dal 22/5/2005 al 26/3/2006, per sentirli condannar ai danni derivati dall'approvazione della delibera n. 87/2005 di revoca della gara di appalto in corso;
  - disporsi C.T.U. diretta a quantificare i costi di impianto e di gestione del servizio di r.d. per varie tipologie merceologiche, che sarebbero stati sopportati dal Comune nel periodo 2004-2006;
  - l'errato criterio di calcolo nella quantificazione del danno contestato che non tiene conto dell'irregolare funzionamento dei CDR e dell'inadeguato numero di impianti destinati alla raccolta della frazione organica (FORSU) e del basso potere calorifero delle ecoballe prodotte che ne rendeva impossibile lo smaltimento presso il termovalorizzatore;
  - l'eccessività del presunto rimborso, da parte dei consorzi di filiera, dei materiali selezionati (cfr., Relazione Tecnica esibita nella produzione M, richiamata) che registra la misura massima di tutti i corrispettivi ricavabili nonostante le consistenti impurità presenti ne comportassero la proporzionale riduzione, il cui valore dovrebbe essere stabilito da C.T.U.;
  - il suo proscioglimento da ogni addebito atteso l'impegno profuso e l'assenza di negligenza, costante nel rimuovere i disservizi ed incrementare l'efficienza;
  - l'applicazione del potere riduttivo dell'addebito, nei limiti massimi consentiti.
- 2) Ernesto M, Dirigente comunale del Servizio di N.U. (dal 14/1/2005 al 30/2/2005, dal 16/2/2005 all'1/1/2006 e dal 10/1/2007 al 4/2/2008), ha dedotto:
- l'inammissibilità degli atti istruttori posti in essere in modo esplorativo e a tappeto sulla gestione dell'intero ciclo della raccolta differenziata, tradottasi in una attività di controllo

indebita e generalizzata;

- l'infondatezza della citazione laddove imputa l'illecito amministrativo al Sindaco (e alla Amm.ne comunale e alla Società affidataria del servizio) per insufficiente sistema di r.d. omettendo di valutare, in concreto, l'attività posta in essere, le iniziative (come, ad esempio, la denuncia alla Procura della Repubblica di Torre Annunziata del 13/9/2002 e trasmessa al Prefetto di Napoli che la società affidataria - Genista - non svolgeva tutti i servizi di sua competenza, non effettuando la prevista raccolta differenziata o il conferimento a professionista esterno dell'incarico progettuale per l'effettuazione di una gara ad evidenza pubblica per l'apprestamento di un efficace sistema di r.d.) e, soprattutto, una pluralità di Ordinanze Commissariali succedutesi dall'anno 2000 che hanno sostanzialmente imposto al comune di affidare, con delibera giuntale, tale servizio al Consorzio di Bacino NA 4 (Cosmarina 4) che doveva provvedervi attraverso la sua società controllata, la Genista appunto;
- la ricostruzione del quadro normativo di turbolenza e di instabilità;
- l'istanza di integrazione del contraddittorio nei confronti di amministratori e dirigenti di Cosmarina 4, in carica dall'1/1/2004 all'1/6/2006, resisi responsabili dell'omessa realizzazione della raccolta differenziata ed autori o coautori del danno contestato;
- l'istanza di chiamata in causa dei componenti della Commissione straordinaria ex art. 143 T.U. n. 267/2000, in carica dal 22/5/2005 al 26/3/2006, per sentirli condannar ai danni derivati dall'approvazione della delibera n. 87/2005 di revoca della gara di appalto in corso;
- disporsi C.T.U. diretta a quantificare i costi di impianto e di gestione del servizio di r.d. per varie tipologie merceologiche, che sarebbero stati sopportati dal Comune nel periodo 2004-2006;
- l'errato criterio di calcolo nella quantificazione del danno contestato che non tiene conto dell'irregolare funzionamento dei CDR e dell'inadeguato numero di impianti destinati

alla r. della frazione organica (FORSU) e del basso potere calorifero delle ecoballe prodotte che ne rendeva impossibile lo smaltimento presso il termovalorizzatore;

- l'eccessività del presunto rimborso da parte dei consorzi di filiera dei materiali selezionati (cfr., Relazione Tecnica esibita nella produzione M) che registra la misura massima di tutti i corrispettivi ricavabili nonostante le consistenti impurità presenti ne comportassero la proporzionale riduzione, il cui valore dovrebbe essere stabilito da C.T.U.;
- il suo proscioglimento da ogni addebito soprattutto in considerazione dell'assenza di colpa grave;
- l'applicazione del potere riduttivo dell'addebito, nei limiti massimi consentiti.

3) Giuseppe I, Dirigente del VI Settore Ambiente e Territorio del comune dall'1/7/2003 al 31/12/2004 ha dedotto:

- di essersi trovato a fronteggiare la fase più critica dell'emergenza rifiuti, senza risparmiarsi in termini di abnegazione delle funzioni svolte nel rispetto di leggi e di regolamenti;

- di essersi sempre attivato in modo solerte, fin dai primi giorni di insediamento, trasmettendo, con nota n. 55 del 13/2/2004, alla I, gestore del servizio di raccolta, la bozza del Capitolato redatto nel rispetto dell'ordinanza commissariale n. 28/2004, sottoscritto dalla società in data 10/3/2004 (cfr. delibera n. 321/2004), culminando nella proposta di adozione della delibera di G.C. n. 321 del 29/6/2004;

- l'infondatezza dell'atto di citazione per violazione o erronea applicazione dell'art. 24 del D. Lgs. n. 22/97, in connessione sia con l'Ordinanza Commissariale n. 28/2004, sia con l'O.P.C.M. n. 2948/1999; invero, il capitolato stipulato il 10/3/2004 prevedeva che la I svolgesse anche il servizio di raccolta differenziata da intendersi nel senso dell'esclusione di "vetro, plastica e multimateriale leggero nella modalità di raccolta stradale; ingombranti" che la stessa Ordinanza n. 28 del 2004 prevedeva fosse svolta dai consorzi di bacino organizzati



su scala provinciale, cui va, tutt'al più, addebitata la relativa responsabilità amministrativa o, in subordine, alla società affidataria del servizio di raccolta e smaltimento, con esclusione della colpevolezza contestatagli;

- di non essersi mai disinteressato della vicenda in esame svolgendo, anzi, attenta e diligente vigilanza, come testimoniano le numerose note, l'ultima delle quali del 17/11/2004, sottoscritte personalmente, con cui si contestavano, formalmente e puntualmente, tutti gli inadempimenti della società riguardo alla raccolta differenziata (doc. all. da 8 a 15 e da 17 a 21 alla memoria di costituzione);

- l'erronea applicazione del criterio di calcolo nella liquidazione del presunto danno erariale per eccessività e sproporzione del presunto rimborso o utile mancato da parte dei consorzi di filiera dei materiali selezionati (cfr., Relazione Tecnica redatta dall'Ing. Mandia, depositata dal convenuto M) secondo cui è stata adottata la misura massima di tutti i corrispettivi ricavabili nonostante la presenza di impurità dei materiali raccolti ne comportassero la proporzionale riduzione o l'assenza addirittura del valore;

- in via istruttoria, ha richiesto l'espletamento di c.t.u. volta alla quantificazione esatta del presunto pregiudizio economico subito dal comune;

- che va tenuta in considerazione la *compensatio lucri cum damno* (art. 1-co. 1-bis, L. n. 20/94) per gli innegabili vantaggi conseguiti comunque, dal comune per effetto dell'attività dispiegata, che ha contribuito a superare e risolvere la delicata e caotica fase emergenziale preservando la salute pubblica della popolazione di Xxxxxxx;

- l'applicazione del più ampio potere riduttivo in considerazione dell'incarico istituzionale svolto.

4) Luigi C, (Avv. Francesco Maria La Mantia), Assessore all'Ambiente del Comune, ha asserito:

- in via pregiudiziale, la decadenza dell'azione di risarcimento del danno per tardiva

notificazione della citazione oltre il termine di 120 giorni legalmente stabilito (art. 5, co. 1, L. n. 19/1994);

- in via preliminare, la prescrizione del credito risarcitorio (art. 1, co. 2, L. n. 20/1994), essendo decorso oltre un quinquennio dalla notifica del primo atto interruttivo, vale a dire l'invito a dedurre notificato solamente il 5 marzo 2009, per cui detto istituto giuridico andrebbe applicato quanto meno in modo parziale, limitatamente al presunto danno causato anteriormente alla data del 5/3/2004;

nel merito:

- di aver agito sempre nel solco dei principi costituzionali di legalità, di imparzialità e di buona amministrazione e che, pur nella consapevolezza della necessità di riorganizzazione del sistema di raccolta dei rifiuti, il potere di intervenire efficacemente in materia è stato di fatto "espropriato" con le note Ordinanze Commissariali n. 28 del 10/4/2003, n. 27 del 22/2/2004 e n. 28 con le quali, oltre a stabilire di dover potenziare il sistema del ciclo integrato dei rifiuti attraverso la raccolta differenziata, veniva disposto il subentro al comune della struttura Commissariale di governo ed il restringimento dell'ambito di competenza comunale della gestione della r.d. solo a limitati settori, diversi da quelli oggetto delle contestazioni mosse dalla Procura, per cui nessun elemento di colpevolezza può integrarsi nei confronti del convenuto;

- l'insussistenza del danno erariale in difetto di specifica competenza del comune, non potendo essere imputata la relativa responsabilità a chi non ha, in concreto, possibilità di incidere efficacemente sul servizio raggiungendo i livelli di efficacia previsti dalla legge;

- l'insussistenza del danno in quanto i supposti mancati introiti, come gli ipotetici minori costi di gestione occorsi per lo smaltimento non avrebbero mai potuto direttamente comportare un vantaggio patrimoniale per il comune dovendo, al contrario, immediatamente ed imperativamente determinare una corrispondente e pari riduzione della Tarsu e, dunque, del

conseguente introito tariffario (art. 61 del D. Lgs. n. 507/1992);

- gli erronei criteri adoperati nella determinazione del danno conseguente ai presunti maggiori corrispettivi o rimborsi determinati dalla vendita dei materiali selezionati, resi del tutto inverosimili dall'improbabilità del raggiungimento delle percentuali legali stabilite in un contesto storico-sociale deteriorato e obiettivamente compromesso;

- l'eccessività del contestato presunto rimborso da parte dei consorzi di filiera dei materiali selezionati secondo la misura massima applicata a tutti i corrispettivi ricavabili, nonostante le consistenti impurità o i molteplici fattori presenti ne comportavano inevitabilmente una drastica e proporzionale riduzione di redditività, anche a causa del non perfetto funzionamento o inefficiente sistema di r.d. e di quotidiane emergenze o croniche impossibilità di smaltire qualsiasi rifiuto.

5) I. Spa in liquidazione, in persona dapprima del liquidatore dott. Alberto Manganiello e, successivamente, del Curatore fallimentare Avv. Giacomo D'Attore, (assistito dagli Avv.ti Enzo Napolano e Massimo Gentile), ha dedotto:

- il difetto di giurisdizione del Giudice contabile per assenza di qualsiasi rapporto di servizio o di relazione funzionale intercorrente con il Comune di Xxxxxxx, in quanto soggetto commerciale autonomo ed indipendente, seppure società pubblica e mista – anche se partecipato dal comune di Caivano e da Italia lavoro Spa – non concessionario ma mero affidatario di contratto di servizio il cui contenuto, peraltro, era stato determinato dal programma contrattuale dal quale non poteva divergere per assenza di qualsiasi potere discrezionale, non potendo ritenersi destinataria di vincoli ed obblighi volti ad assicurare la corretta gestione delle risorse pubbliche (invocando, in proposito, Cass., SS.UU., n. 1472/2003), con conseguente esclusione di qualsiasi responsabilità non essendo incardinata nell'ambito della P.A.;

- l'insussistenza del presupposto della condotta integratrice della responsabilità,

riconducibile al Comune e al Commissario straordinario, quest'ultimo per aver "indicato nella l'I. S.p.a. il soggetto che avrebbe dovuto assumere il servizio senza espletamento di gara e senza previsione di raccolta differenziata....."(pag. 41 della citazione);

- l'insussistenza della condotta colpevole sotto altri profili, in quanto nessuna iniziativa o potere decisionale le erano riservati nella scelta discrezionale delle modalità con cui effettuare il servizio di raccolta dei rifiuti, avendo dovuto "subire" o attenersi a ciò che Commissario e Comune avevano già deciso, essendo tale prerogativa o scelta sulle modalità di gestione del servizio rientrante nella sfera di competenza esclusiva dell'Amministrazione committente ed insindacabile, la cui organizzazione postulava costi maggiori ed infrastrutture e mezzi adeguati, con insormontabili ed ineludibili difficoltà attuative per la situazione organizzativa e finanziaria, oltre ad una selezione dei materiali ad opera dei cittadini, a monte e a valle, quindi senza alcuna possibilità di rinvenire un contributo concausale nella determinazione del danno, a pena di inadempimento contrattuale e in quanto condotta impossibile da attuare e, come tale, inesigibile in fatto ed in diritto;
- l'I S.p.a., anche se costituita secondo logiche di affidamento "*in house providing*", doveva ritenersi operatore commerciale sul mercato dei servizi ambientali che partecipava alle gare proprio in tale veste, anziché in qualità di organismo o soggetto pubblico;
- il servizio di r.d. fu inserito nelle clausole contrattuali solamente in occasione dell'affidamento dell'appalto di servizio "successivo" conferito ad A M/G;
- il servizio di r.d. avrebbe dovuto essere svolto dal Consorzio di Bacino NA 1 con relativi oneri, come emerge chiaramente nella nota del 14/3/2003 del Commissario straordinario del Comune di Xxxxxxx, per cui detto servizio non era incluso nell'affidamento straordinario (*rectius*, "ordinato") dal medesimo all'I., per ragioni di igiene, penetrato nell'oggetto dell'appalto;
- in ordine al presunto danno, la sua quantificazione è errata perché non tiene conto dei

maggiori, ulteriori ed aggiuntivi costi che il comune avrebbe dovuto sostenere per organizzare e gestire detto servizio di r.d. (investimenti iniziali, creazione di isole ecologiche, aumento del personale e del numero di ore lavorate, acquisto di compattatori e di cassonetti o contenitori per la raccolta "porta a porta", ecc...);

- la richiesta di incumbenti istruttori intesi ad accertare l'attuale costo del servizio di r.d., le percentuali di raccolta e di smaltimento, l'acquisizione del Piano di gestione del servizio, onde verificare l'aumento dei relativi costi;

concludendo per la nullità dell'atto di citazione e per il rigetto della domanda o azione di condanna.

6) La G Spa, (quale mandataria dell'A.T.I., con la A M Spa in veste di mandante), in persona dell'Amministratore Delegato Ing. Rosario Carlo Noto La Diega (Avv. Domenico Arlini) ha proposto e sostenuto:

- l'azione di nullità dell'intera attività istruttoria compiuta dalla Procura protrattasi a dismisura (oltre l'anno) nonostante l'assenza di specifica e concreta notizia di danno idonea a giustificarla, ex art. 17, co. 30 ter del D.L. n. 78/2009, conv. in L. n. 102/2009 e s.m. e i., depositata il 25/10/2010;

- la genericità e l'astrattezza delle contestazioni mosse e non coincidenti con l'effettivo periodo di svolgimento del servizio;

- che sin dal momento dell'affidamento del servizio (avvenuto con determinazione dirigenziale n. 2414 del 24/10/2006 e giusta contratto rep. N. 15463 del 28/12/2006) mediante gara a procedura ristretta con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, svoltosi per soli otto mesi (dall'1/11/2006 al 30/6/2007), l'A.T.I. segnalava al Comune la situazione di eccezionale degrado riscontrata sul territorio comunale per la presenza di cumuli di spazzatura abbandonati da tempo lungo le strade, trovandosi costretta a d attivare e gestire, quindi, un servizio di raccolta straordinaria per procedere,

successivamente, alla riorganizzazione del servizio di raccolta ingombranti reso noto tramite numero verde pubblicizzato con manifesti e volantini (cfr. nota A.T.I. del 2/2/2007 prot. n.149;

- che con altra nota (prot. 046656 del 22/11/2006) evidenziava al Comune la carenza di cassonetti, lamentando pure che l'avvenuta riduzione del 10% dei quantitativi conferibili ai CDR negli anni precedenti alla gestione A.T.I., così come impostata dal Commissario per l'emergenza rifiuti non avessero incrementato e raggiunto le percentuali di r.d. stabilite dal legislatore, provocando intollerabili accumuli di rifiuti e frequenti richieste di interventi per "scarichi aggiuntivi al massimo consentito";
- che, *ex adverso*, si rendeva diligente e promotrice presso il comune di richiesta di proroga per un arco temporale di 3-6 mesi onde consentire di poter scaricare, senza discontinuità, la produzione giornaliera (130 t./giorno circa) e regolarizzare la situazione, attraverso la conseguente attivazione e sviluppo della raccolta differenziata;
- che nessun rimprovero di condotta antidoverosa può esserle mosso in presenza di attività costantemente propositiva e collaborativa, vedi ad esempio, la nuova proposta di riformulazione di un nuovo piano di lavoro.....oltre all'avvio di un tavolo istituzionale per esaminare le radicali modifiche della gestione, come riportato analiticamente nella relazione allegata alla nota del 25/1/2007;
- la progressiva attivazione e riorganizzazione della raccolta differenziata multimateriale, servizio, praticamente inesistente alla data dell'1/11/2006 (v. servizio ingombranti, svolto in forma mista tra comune a società o carta e cartone, essendo invece oggettivamente impossibile effettuare un servizio come, ad esempio, la raccolta della frazione umida dei rifiuti);
- che con nota dell'aprile del 2007, indirizzata al comune, lamentava e ribadiva l'insufficiente raccolta differenziata, determinata: dal pesante assenteismo del personale che

non consente una saggia programmazione ed il corretto svolgimento dei servizi; dal ritardo nel posizionamento dei contenitori della r.d.; i costanti controlli richiesti nei confronti di cittadini e di commercianti che non conferiscono correttamente i rifiuti differenziati;

- che ha manifestato scetticismo al comune riguardo al raggiungimento della soglia minima richiesta dal legislatore per la r.d. del 35%, esprimendo l'intenzione di procedere all'indispensabile raccolta differenziata anche della frazione dell'umido presso gli esercizi commerciali al fine di incrementarne la consistenza;
- il sollecito inoltrato al comune, ma inutilmente, di adozione di ordinanze che individuassero l'indispensabile area di trasfenza e regolassero la r.d. nei plessi scolastici comunali;
- che nonostante lo sforzo e l'impegno profusi, non coronati dall'accettazione delle richieste da parte del comune, quest'ultimo disponeva "coattivamente" la prosecuzione del servizio per 6 mesi (fino al 31/12/2007) con ordinanza n. 420 del 28/6/2006, emessa dal sindaco dott. Ciro Borriello, avendo il Consorzio di Bacino NA 4 (Cosmarina 4), incaricato in precedenza, rappresentato l'impossibilità di assumere detto servizio;
- l'incertezza estrema rappresentata dalla profluvie e significativa sequenza ed intreccio di ordinanze sindacali e di determinazioni dirigenziali, che la obbligavano ad operare "a singhiozzo" garantendo comunque la continuità del servizio (v. le oscillanti decisioni di revoca, in sede di autotutela, della precedente ordinanza sindacale n. 420/2007 ad opera della successiva n. 557 del 9/8/2007 adottata sulla base di provvedimento interdittivo antimafia della Prefettura di Napoli dell'1/8/2007 nei confronti della mandante A M Spa e l'intimazione di proseguire il servizio dal 10 al 20 agosto 2007 al fine di "superare, nell'immediato, la criticità gestionale determinatasi", contenuta nell'o.s. n. 559 del 10/8/2007, cfr. pag. 14 e 15 della memoria);
- che non ha contribuito certo ad una situazione di certezza l'oscillante pronuncia della

giurisprudenza amministrativa alla quale la società si era rivolta per infirmare la congerie di provvedimenti emessi dal comune nei suoi confronti (T.A.R. Campania e Consiglio di Stato in seconde cure);

ha concluso, in via principale, per voler rigettare l'atto di citazione perché infondato; in via subordinata e nel merito, dichiararsi la sua estraneità ai fatti contestati, in quanto nessuna responsabilità diretta e/o indiretta era a lei riconducibile, neppure sotto il profilo della colpa lieve; dichiararsi inapplicabile il principio della solidarietà passiva nei suoi confronti e dell'A.D., semmai solamente parziaria, operando una sostanziosa riduzione in caso di condanna in virtù dell'esercizio del potere previsto dall'art. 52 del R.D. n. 1214/1934.

Il giudizio, interrotto con ordinanza resa nell'udienza del 29/9/2011 a seguito della intervenuta dichiarazione di fallimento della società I Spa, già posta in liquidazione, in data 22/7/2011, come comunicata dal curatore Avv. Giacomo D'Atto l'1/8/2011 e depositata in udienza dal patrocinatore Avv. E. Napolano, è stato ritualmente riassunto ai sensi degli artt. 300 e ss. c.p.c. e rinviato, per la sua discussione, all'odierna udienza dibattimentale nella quale il P.M. ha insistito per l'accoglimento della domanda, illustrando in modo articolato i presupposti di fatto salienti e le proprie argomentazioni giuridiche anche con riferimento alle scritture preparatorie delle controparti di cui ha contrastato, complessivamente, l'assunto.

Analogamente, i difensori delle parti costituite hanno svolto in maniera articolata e diffusamente le proprie argomentazioni difensive, ribadendo sostanzialmente le deduzioni contenute nei rispettivi atti depositati e concludendo in conformità.

In particolare:

l'Avv. E. Angelone (per i convenuti C e M), riassuntivamente, ha insistito per l'affermazione della nullità della citazione per genericità della *notitia damni* e per l'incolpevolezza di amministratori e dirigenti avendo fatto ciò che era in loro potere onde garantire un servizio efficiente; per il riconoscimento della prescrizione, quanto meno parziale, del danno; in ogni



caso, ha chiesto che sia adeguatamente valutato, quanto meno ai fini della riduzione del danno, sia il comportamento colpevole del Sub-commissario che ha avocato l'indicazione dell'I. Spa, nonostante fosse il Comune a sostenere i relativi costi del servizio, sia il Consorzio Cosmarina 4, responsabile per condotta omissiva;

l'Avv. Sergio Cardaropoli, delegato dall'Avv. F.M. La Mantia (convenuto C) ha rilevato che la Procura ha contestato il danno anche dopo la cessazione dalla carica di amministratore, in quanto assessore al ramo, nel resto riportandosi espressamente alle difese già svolte nelle scritture preparatorie del giudizio;

l'Avv. M. Mazziotti (per l'ing. I), nel ripercorrere analiticamente quanto riportato nella memoria di costituzione ha chiesto l'accoglimento delle controdeduzioni svolte e delle conclusioni rassegnate;

l'Avv. Michele Guzzo, per delega dell'Avv. D. Arlini (G Spa), ha ribadito l'esclusione di ogni responsabilità del R.T.I. in considerazione dello svolgimento del relativo servizio per un tempo troppo limitato, nonostante l'intervenuta proroga (poco più di un anno in luogo degli otto mesi inizialmente previsti), per cui nessuna seria programmazione poteva operarsi in concreto attesi i passaggi di cantieri e gli interventi straordinari o le proroghe succedutisi; infine, insisteva per il riconoscimento del concorso del Consorzio Cosmarina 4 nella causazione o produzione del danno sofferto dal comune.

Dopo breve replica del P.R. la causa è stata trattenuta per la decisione che veniva definitivamente deliberata nella prosecuzione della camera di consiglio celebrata al termine dell'udienza pubblica di discussione del 22 gennaio 2014.

### **Motivi della decisione**

La questione sottoposta all'esame del Collegio concerne la domanda giudiziale di risarcimento del presunto danno erariale, di natura patrimoniale promossa dalla Procura regionale nei confronti di amministratori e dirigenti comunali, società affidatarie del relativo servizio

pubblico e Sub-commissario straordinario all'emergenza rifiuti in Campania, subito dal Comune di Xxxxxxx, quantificato in complessivi 2.787.240,04 euro e distinto in due autonome voci di danno, conseguente all'annosa vicenda della mancata attuazione della raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani e, quindi, all'inosservanza degli obblighi legalmente imposti per il raggiungimento, da parte del predetto ente locale, dell'obiettivo delle percentuali minime.

Come precisato in narrativa, nell'atto introduttivo del giudizio la Procura ha fatto espresso riferimento alla contestazione preliminare anche del danno non patrimoniale all'immagine, stimato in 150.000.00 euro, da liquidare in favore della Regione Campania, e di quello per lesione della reputazione del Comune di Xxxxxxx, anch'esso stimato in pari misura, derivante dall'irregolare ed insoddisfacente prestazione del servizio di raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani.

Orbene, va subito precisato che per la prima delle due tipologie di danno contestate la Procura ha dichiarato di rinunciare, in via prudenziale, alla richiesta di risarcimento pendendo in materia - all'epoca del deposito della citazione - numerose questioni di legittimità costituzionale (poi definitivamente risolte dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 355 del 2012 che ha condizionato la proponibilità dell'azione di risarcimento del danno all'immagine unicamente all'esistenza di fatti-reato costituenti delitti contro la P.A.; precisamente, quelli previsti e puniti dagli artt. 314 - 335 bis c.p.).

E' noto come il Collegio debba procedere ad esaminare e risolvere le questioni sollevate nel processo dalle parti secondo un rigoroso ordine logico-giuridico, affrontando dapprima quelle rivestenti perspicuo carattere pregiudiziale di rito o preliminare di merito (artt. 187, co. 2 e 3, 276, co. 2 e 279, co. 2, c.p.c., applicabili nel processo davanti alla Corte dei conti in virtù del c.d. rinvio dinamico contenuto nel R.D. n. 1038/1933 che lo regola).

**1** Va affrontata e risolta, prioritariamente, l'eccezione di difetto di giurisdizione della Corte dei conti (artt. 37, 187, co. 2 e 276, c. 2, c.p.c., con riferimento agli artt. 82 del R.D. 18/11/1923, n. 2440 e artt. 13 e 52 del R.D. 12/7/1934, n. 1214 e 111, co.7, Cost.) sollevata dalla difesa dell'I Spa per assenza di qualsiasi rapporto di servizio o di relazione funzionale intercorrente con il Comune di Xxxxxxx, in quanto soggetto commerciale autonomo ed indipendente, anche se società di capitale pubblica e mista – poiché partecipato dal Comune di Caivano e da Italia lavoro Spa – non concessionario bensì mero affidatario di contratto di servizio il cui contenuto, peraltro, era stato determinato dal programma contrattuale dal quale non si poteva discostare per assenza di qualsiasi potere discrezionale, non potendosi considerare destinataria di vincoli ed obblighi volti ad assicurare la corretta gestione delle risorse pubbliche (invocando, in proposito, Cass., SS.UU., n. 1472/2003), con conseguente esclusione di qualsiasi responsabilità non essendo incardinata nell'ambito della P.A.

L'eccezione è priva di fondamento giuridico, rivelandosi non del tutto corretta l'impostazione elaborata dalla difesa che va, conseguentemente, respinta.

Giova premettere che è circostanza incontestata quella della sussistenza di un rapporto di servizio vero e proprio o di una relazione funzionale intercorrente tra l'ente pubblico (Comune di Xxxxxxx) e la società affidataria del servizio (I. S.p.a. di San Giorgio a Cremano) in quanto soggetto giuridico a totale partecipazione azionaria pubblica, costituita dal Comune di Caivano e da Italia Lavoro Spa.

Ciò precisato, si osserva come la vicenda in esame concerne, invece e correttamente, un presunto danno erariale arrecato da una s.p.a., a totale partecipazione pubblica come precisato, direttamente ad un ente pubblico, con il quale la prima ha intrattenuto un rapporto funzionale per il perseguimento dei fini propri del medesimo ente.

Orbene, la questione dedotta in giudizio (individuabile in base all'oggetto o *petitum* c.d. sostanziale, *ex multis*, Cass., SS.UU., Ord. n. 5536 del 18/3/2004) concerne, come precisato, l'accertamento della presunta responsabilità amministrativa – anche se non esclusiva o concorrente - della I. Spa avente forma giuridica di società per azioni ma a capitale interamente pubblico poiché partecipata come dianzi precisato, per danno provocato direttamente nei confronti dell'ente locale Comune di Xxxxxxxx (Pubblica amministrazione il cui patrimonio deve essere reintegrato), a seguito della cattiva o inadeguata gestione di un servizio pubblico essenziale affidatole.

E ciò a prescindere dalla circostanza, del tutto ininfluyente ai fini della divisata questione, se il danno sia riferibile anche a concorrenti amministratori e dirigenti o dipendenti di essa – attingendo la responsabilità anche a coloro che con la società abbiano intrattenuto un rapporto organico ove dai loro comportamenti sia derivato un evento dannoso che si sostanzia in una distrazione o diversa ed inefficace utilizzazione dei fondi pubblici (per tutte, cfr. Cass., SS.UU. civili, n. 295/2013) - domanda sulla quale, del resto, questo Collegio non deve pronunciarsi mancando tale espressa e specifica contestazione formulata dalla Procura, in virtù del principio processualciviltistico di rigorosa corrispondenza tra quanto chiesto e pronunciato (art. 112 c.p.c.).

In proposito si richiama il recente arresto nomofilattico della Suprema Corte che ha affermato, dopo oscillanti orientamenti, il principio di diritto per il quale la Corte dei Conti ha giurisdizione sull'azione di responsabilità esercitata dalla Procura della Repubblica presso detta corte quando tale azione sia diretta a far valere la responsabilità degli organi sociali per danni da essi cagionati, addirittura, al patrimonio di una società *in house providing* per tale dovendosi intendere – come nel caso in esame - quella costituita da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi, di cui esclusivamente tali enti possano esser soci, che statutariamente espliciti la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti e la cui

gestione sia, per statuto, assoggettata a forme di controllo analoghe a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici in presenza di determinati requisiti (*id est*, la natura esclusivamente pubblica dei soci, l'esercizio dell'attività in prevalenza a favore dei soci stessi e la sottoposizione ad un controllo corrispondente a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici (Cass., SS.UU., n. 26936 e n. 26283 del 2013).

Del resto, in tal senso si erano già espresse sia la giurisprudenza comunitaria (sentenze della Corte di giustizia delle Comunità Europee 18/11/1999, C-107/98, Teckal, *inter alia*; 17/7/2008, C-371/05, Commissione c. Italia, 10 settembre 2009, n. 573/07, Sea, e 13 novembre 2008, n. 324/07, Coditel Brabant), che il Consiglio di Stato (in termini, tra le altre, le pronunce n. 7092/10, 8970/09 e Sez. V, 9/3/2009, n. 1365), trovando così giustificazione il ricorso a tale modello societario, espressamente previsto dall'art. 113, comma 4, lett. a) e b), del D.Lgs. n. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) secondo cui ci si può avvalere di soggetti allo scopo costituiti, nella forma di società di capitali con la partecipazione totalitaria di capitale pubblico, cui può essere affidata direttamente ed in deroga alle comuni regole di mercato che impongono rigorosi profili concorrenziali l'attività di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali qualora sia separata dall'attività di erogazione dei servizi.

Inoltre, non va trascurato che il danno al pubblico erario, nell'elaborazione giurisprudenziale della Corte regolatrice, ha acquistato un'identità ormai più articolata e variegata, per cui esso non si esaurisce in una diretta perdita patrimoniale materiale, ma abbraccia anche quello che si concretizza nella mancata realizzazione del fine da perseguire e per il quale le risorse del soggetto pubblico erano state, strumentalmente, dapprima stanziare e successivamente erogate.

Con la intrinseca conseguenza che lo sviamento dall'interesse pubblico comporta la responsabilità di chiunque (anche soggetto privato, individuale o collegiale, persona fisica o

giuridica) che con il proprio comportamento (doloso o gravemente colposo) abbia pregiudicato la realizzazione del fine pubblico imposto, indipendentemente dal concreto vantaggio personale o egoistico conseguito.

In conclusione, l'affidamento da parte di un ente pubblico ad un soggetto esterno (ente privato o pubblico) da esso controllato o ad esso collegato, della gestione di un servizio pubblico che, in difetto, l'ente avrebbe potuto-dovuto gestire in proprio integra, di fatto, una relazione funzionale o funzionalizzazione incentrata sull'inserimento dello stesso soggetto esterno nella organizzazione istituzionale e funzionale dell'ente pubblico e ne implica, conseguentemente, l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità patrimoniale per danno erariale, non rilevando, in contrario, la natura privatistica dello strumento contrattuale con il quale si sia costituito ed attuato il rapporto in questione (tra le tantissime conformi, cfr. Cass., SS.UU., 10/10/2002, n. 14473; 26/2/2004, n. 3899; 27/9/2006, n. 20886, 22/2/2007, n. 4112; 19/5/2009, n. 15599; orientamento recentemente riaffermato dalla Suprema Corte con la sentenza n. 26806/09, emessa in sede di regolamento di giurisdizione, ed ulteriormente ribadito dalle più recenti n. 519/10, n. 16286 e n. 16287/10).

Infatti, il concetto di 'funzionalizzazione' radica ormai la giurisdizione del giudice contabile, per cui diviene del tutto irrilevante il titolo in base al quale la gestione del pubblico servizio è svolta; ciò in ragione del sempre più frequente operare dell'Amministrazione al di fuori degli schemi tipici dettati dal Regolamento di contabilità di Stato, ma secondo moduli privatistici in cui può anche articolarsi l'azione amministrativa, quale espressione di poteri non autoritativi o d'imperio (artt. 1-bis e 1-ter, L. 7/8/1990, n. 241).

Di modo che esso può atteggiarsi in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, ma trovare la propria fonte anche in una concessione amministrativa o in un contratto di diritto privato essendosi ormai spostato il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella

amministrativa-contabile da una concezione meramente "soggettiva" - vale a dire in relazione alla qualità rivestita dal soggetto, che può essere indistintamente un privato o un ente pubblico economico - ad una essenzialmente "oggettiva" e "finalistica", che esalta invece la natura del danno verificatosi a carico di una P.A. - e non più la condotta pubblica o privata produttiva di esso - e la preordinazione teleologica o gli scopi di interesse generale che in concreto vengono perseguiti dall'azione amministrativa con l'impiego di risorse finanziarie pubbliche, in qualunque modo essa si atteggi o si esprima, compresa l'attività posta in essere dagli enti pubblici economici che operino mediante schemi o strumenti privatistici o tipicamente imprenditoriali regolati dal diritto comune (per tutte, Cass., SS.UU., 1/3/2006, n. 4511; 15/2/2007, n. 3367; 23/9/2009, n. 20434 e 27/10/2009, n. 24672 e ord. n. 15599/2009).

Il Collegio, pertanto, ritiene che a maggior ragione vada riconosciuta la giurisdizione della Corte dei conti nel caso, come quello che ci occupa, di affidamento della gestione di un servizio pubblico "essenziale" la cui erogazione costituisce momento integrante ed indefettibile dell'esercizio di funzioni istituzionali ed obiettivamente pubbliche spettanti all'ente locale. In questo caso l'attività svolta è qualificabile come esercizio di una funzione istituzionale amministrativa intesa *lato sensu* e determina l'inserimento della società stessa nell'apparato organizzativo della P.A. dando luogo ad un vero e proprio rapporto di servizio, pienamente idoneo a giustificare l'applicazione della sfera di giurisdizione contabile esaltando l'evento dannoso verificatosi a carico delle risorse finanziarie dell'ente locale quale elemento costitutivo, divenendo ormai recessivo il quadro di riferimento concernente l'attività disciplinata dal diritto pubblico o privato nel quale si colloca la condotta produttiva del danno (Cass., SS.UU., 6/11/2003, n. 19667; 26/2/2004, n. 3899; 25/5/2005, n. 10973; 20/6/2006, n. 14101; 1/3/2006, n. 4511; 15/2/2007, n. 3367 e n. 8129/2011; per precedenti

giurisprudenziali conformi della Corte dei conti, in termini e con ampie e condivise motivazioni, cfr. Sezione Giurisdizionale Campania, sentenze n. 1/2011 e n. 1041/2011).

Men che meno appare ostativo all'esercizio di tale giurisdizione la dichiarazione di fallimento della società in data 22/7/2011 non venendo certo meno o estinguendosi, per effetto di tale dichiarazione, la precedente obbligazione risarcitoria, ma introducendosi l'ulteriore fase della perdita della legittimazione sostanziale e processuale del precedente titolare nella cui posizione giuridica (passiva) subentra il curatore fallimentare, quale legale rappresentante, ex art. 42, 43 e 44 L.F. - fatta eccezione delle rarissime ipotesi in cui il fallito conservi un interesse personale e la legittimazione suppletiva - secondo l'insegnamento della Suprema Corte (Cass., Sez. 2, n. 4448/2012; Sez. 3, n. 8724/2012 e Sez. 5, n. 11945/2012).

Non può, quindi, ravvisarsi alcun limite c.d. esterno che risulti essere stato violato capace di mettere in seria discussione la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti e, essendo il curatore - e, prima ancora e a maggior ragione il liquidatore - pienamente legittimato a stare in giudizio - previa autorizzazione del G.D., ex art. 31 L.F. - nelle controversie, anche in corso, relative a rapporti di diritto patrimoniale della società fallita compresi nel fallimento, mentre non va sottaciuto, per mera esigenza di completezza espositiva, che nessuna preclusione di sorta può incontrare l'azione giurisdizionale pendente dinanzi alla Corte dei conti, non potendo il divieto di iniziare o proseguire "azione individuale esecutiva o cautelare", anche per crediti maturati durante il fallimento, sul patrimonio compreso nel fallimento dal giorno della dichiarazione di fallimento (art. 51, co.; in giurisprudenza, cfr., Cass., n. 6809/94, n. 9758/93 e n. 7002/93), estendersi e riguardare il presente giudizio che ha perspicua natura di processo di cognizione nel cui ambito, in particolare e secondo un'ulteriore distinzione, l'azione può qualificarsi come di accertamento e di condanna.

E ciò attesa la chiara impronta contrattuale e patrimoniale della tipologia di responsabilità in questione, per il cui accertamento e perseguimento la legittimazione attiva è conferita dalla



norma (D.L. 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, in L. 14 gennaio 1994, n. 19) alla Procura contabile che è legittimata ad esercitare l'azione di risarcimento del danno, concordemente ritenuta obbligatoria (Corte conti, SS.RR., n. 1/2005/QM), e a svolgere le proprie funzioni unicamente dinanzi al giudice "naturale" presso cui è istituita, trovando diretta "copertura" o il proprio referente legislativo di rango costituzionale nell'art. 103 Cost., poiché attiene a "materie della contabilità pubblica" la cui giurisdizione, esclusiva e tendenzialmente generale, è devoluta alla Corte dei conti.

**2.** Sempre in sede pregiudiziale, merita ora di essere scrutinata l'eccezione di nullità degli atti istruttori e dell'atto di citazione, sollevata da tutte, indistintamente, le difese dei convenuti costituiti, ai sensi dell'art. 17, comma 30 ter, D.L. n. 78/2009 convertito in L. n. 102/2009, modificato dall'art. 1 del D.L. n. 103/2009, convertito in L. n. 141/2009, per assenza dei caratteri di "specificità e concretezza" della notizia di danno erariale, ricondotta da taluni difensori alla circostanza che la *notitia damni* sarebbe stata desunta, sostanzialmente, da indagini svolte "a tappeto" e di stampo esclusivamente "esplorativo" conseguenti a notizie non qualificate o generiche o poco circostanziate contenute in articoli giornalistici riportanti l'ormai nota "crisi del ciclo integrato dei rifiuti" o le vicende involgenti l'imminente scadenza del contratto di appalto in essere con G-A M ed il passaggio "di consegna" del servizio al consorzio di bacino Cosmarina 4, comportante innegabili rischi nella tenuta occupazionale dei rapporti di lavoro per gli 81 dipendenti della società affidataria appartenente al R.T.I. (cfr. copia del quotidiano "Il Mattino", del 16 giugno 2007, estratto dal pag. 47).

L'eccezione è infondata e va respinta.

Giova, al riguardo, richiamare la recente sentenza 12/2011/QM delle Sezioni Riunite, che ha precisato quale sia il significato da attribuire all'espressione "specifica e concreta notizia di danno", recata dall'art. 17, comma 30-ter, chiarendo che "*il termine notizia, comunque non*

*equiparabile a quello di denuncia, è da intendersi, secondo la comune accezione, come dato cognitivo derivante da apposita comunicazione, oppure percepibile da strumenti di informazione di pubblico dominio; l'aggettivo specifica è da intendersi come informazione che abbia una sua peculiarità e individualità e che non sia riferibile ad una pluralità indifferenziata di fatti, tale da non apparire generica, bensì ragionevolmente circostanziata; l'aggettivo concreta è da intendersi come obiettivamente attinente alla realtà, e non a mere ipotesi o supposizioni", puntualizzando che "sono idonei ad integrare gli estremi di una "specifica e concreta notizia di danno": a) l'esposto anonimo, se riveste i caratteri di specificità e concretezza innanzi precisati; b) i fatti conosciuti nel corso della fase dell'invito a dedurre, anche per soggetti diversi dall'invitato, nei medesimi termini; c) i fatti conosciuti a seguito di delega alle indagini, attribuita dalla Procura regionale ad organismi quale la Guardia di Finanza;.....".*

Orbene, nella fattispecie – evidenziata l'inconferenza della fonte ai fini dell'accertamento dei requisiti di specificità e concretezza della notizia di danno – va rilevato che l'iniziativa della Procura è stata intrapresa a seguito della comunicazione e pubblicazione (diffusa anche sugli organi di stampa) dei dati statistici ufficiali inerenti al ciclo integrato dei rifiuti in Campania, peraltro sfociata in un'inchiesta esperita dalla competente Commissione Parlamentare ma, anche, derivante dall'analisi dei dati risultanti dall'Ordinanza n. 77 del 10/3/2006 pubblicata sulla G.U. del 24/3/2006 da cui risulta che numerosissimi comuni della Campania, nell'anno 2004, non hanno raggiunto la percentuale minima della raccolta differenziata prevista per legge, come si evince dalla lettura del preambolo giustificativo dell'ordine di servizio n. 1/2006 emesso dal Procuratore regionale disciplinante l'attività di indagine sottesa all'accertamento di tale responsabilità, che si è ritenuta di circoscrivere ai comuni di maggiore densità demografica.

Va, infine, ritenuto che anche le mere notizie di stampa, sempreché dotate di un certo grado di attendibilità e di precisione relativamente ad un fatto storico determinato, possono concorrere a costituire fonti di informazione (seppure cc.dd. informali o non qualificate, a differenza di quelle provenienti da pubblici ufficiali) e rappresentare presupposti, formali e sostanziali, idonei a ritenere utile – se non doveroso – lo svolgimento di attività d'indagine ulteriore e specifica, anche suggerita da eventuali elementi emersi nel suo ambito solo successivamente, in un quadro di legittimo accertamento della responsabilità amministrativa che potrebbe anche atteggiarsi, quanto meno inizialmente – tranne in casi eccezionali - come solamente ipotetica o presunta.

Sicché tale valutazione è rilevante e sufficiente per legittimare l'azione della Procura rivolta alla successiva ed effettiva ricerca della sussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa poi contestata (danno certo ed attuale, individuazione dei presunti responsabili, valutazione della condotta e dell'elemento psicologico soggettivo del dolo o della colpa grave, nesso di causalità), in quanto spetta all'organo inquirente, dotato di ampia discrezionalità, nell'ambito delle funzioni istituzionali assegnategli dalla legge, il doveroso espletamento di indagini e di accertamenti, specifici e dettagliati, che si compendiano nella richiesta di comunicazione di atti e documenti, in audizioni personali, in perizie e consulenze, nel sequestro di documenti, nella delega di adempimenti istruttori a funzionari delle pubbliche amministrazioni, in ispezioni ed accertamenti diretti presso pubbliche amministrazioni, ecc... (ex artt. 74 TU 1214/1934; 2, comma 4, e 5 della legge n. 19 del 1994; 16, comma 3, del D.L. n. 152/1991 convertito in Legge n. 203/1991).

Di talché, versando il Procuratore in un contesto caratterizzato fortemente dal difetto di tipizzazione degli illeciti amministrativi, l'attività istruttoria espletata nella fattispecie può ritenersi legittimamente intrapresa o ingaggiata, non potendo certo ritenersi di tipo meramente "esplorativo" o che impinge un generalizzato controllo dell'azione amministrativa

e, conseguentemente, caratterizzata da indebita ingerenza in funzioni diverse da quella giurisdizionale, rivelandosi sufficientemente circoscritta l'attività indagatoria alla raccolta di elementi relativi a fatti ed accadimenti sufficientemente determinati (presunta violazione di norme concernenti l'attuazione della raccolta differenziata e, in particolare, il mancato raggiungimento delle percentuali minime stabilite) e piuttosto delimitato il campo d'indagine rivolto, com'è stato, nei confronti di quei soli, pochi, comuni che registrano una maggiore produzione di rifiuti e, ciò nonostante, non abbiano dimostrato un tendenziale e progressivo raggiungimento negli anni di una soglia minima che si attesta, peraltro, ben al di sotto del livello rispetto a quella legale (20%).

Del resto, sul punto sono ormai intervenute numerose e conformi pronunce di questa Sezione e non solo (*ex multis*, questa Sezione Giurisdizionale, n. 1870/2013 e n. 143/2012).

**3.** Parimenti carattere pregiudiziale riveste l'eccezione che il Collegio deve esaminare costituita dall'**istanza di integrazione del contraddittorio** formulata dai convenuti nei confronti di soggetti rimasti estranei al presente giudizio, quali il Commissario Straordinario di Governo per l'emergenza rifiuti, il Consorzio di Bacino Napoli 4 (Cosmarina 4), compresi i Presidenti p.t. ed i suoi Dirigenti in carica dall'1/1/2004 all'1/6/2006, nonostante siano da ritenersi corresponsabili dell'illecito contestato a causa della loro condotta omissiva nella realizzazione della r.d.

L'eccezione si rivela infondata – pur con le precisazioni che seguiranno nella parte motiva relativa alla definitiva liquidazione del danno contestato - alla luce del costante indirizzo di questa Sezione, al quale si intende prestare continuità, secondo cui a seguito delle innovazioni legislative dell'istituto della responsabilità amministrativa, introdotte dalle leggi 14 gennaio 1994 n.19 e n.20, come modificate dalla l. 20 dicembre 1996, n.639 che hanno affermato il principio della personalità e della parzialità in luogo di quello previgente della solidarietà, (con l'eccezione dell'ipotesi del dolo ed illecito arricchimento), al di fuori delle

ipotesi di litisconsorzio necessario ex art.102 c.p.c. - quali si configurano laddove più condotte sono unificate e strumentali tra loro nell'ambito, ad esempio, di un unico procedimento amministrativo - l'integrazione d'ufficio del contraddittorio può eventualmente trovare ingresso (in virtù del rinvio dinamico recato dall'art.26 del R.D.n.1038 del 1933 ed ad integrazione di quanto disposto dall'art.47 del medesimo R.D.) soltanto nelle ipotesi di un rapporto giuridico plurisoggettivo -unico e inscindibile- che debba essere necessariamente deciso in maniera unitaria nei confronti di tutti i soggetti coinvolti.

Semplificando, quando dall'impianto accusatorio (ed entro i limiti dallo stesso imposti, ai sensi dell'art. 112 c.p.c.) emergano condotte autonome di terzi che abbiano potuto incidere nel processo di causazione del danno, sovrapponendosi o unendosi alla condotta dei convenuti, in tal modo rendendosi necessaria la loro chiamata per ragioni di economia processuale e al fine di evitare conflitto di giudicati (cfr. Sez. Campania, n. 1135/2007, n.4173 e 4174/2007; n. 127 e 751/2009 e n. 143/2012; Sezione III centrale, n. 419/2007; Sezione II centrale, n. 234/2007; Sez. Umbria, n. 223/2007).

Ciò nonostante, la posizione processuale dei convenuti non deve, solo per questo, ricevere alcun nocumento stante, appunto, il carattere parziario dell'obbligazione nascente da responsabilità amministrativa, positivamente sancito dall'art. 1-quater, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (come modificato dall'articolo 3 del decreto legge 23 ottobre 1996, n.543, convertito, con modificazioni, nella legge 23 dicembre 1996, n.639) *"se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso"*.

Con la ineludibile conseguenza che, nel caso di accertamento giudiziale della sussistenza di eventuali e concorrenti condotte efficienti, sotto il profilo causale, nella determinazione del danno risarcibile realizzato da soggetti "estranei" al processo che si celebra, in quanto non convenuti, giammai dette condotte potranno ridondare in danno degli odierni convenuti,

dovendo il giudice tenerne imprescindibilmente conto ai fini della quantificazione del danno imputato proporzionalmente apportando le doverose riduzioni.

Occorre, peraltro, rilevare che già l'organo requirente -in sede di *vocatio in ius* dei convenuti- ha prudenzialmente rideterminato il presunto danno erariale iniziale contenendolo nella misura del 50% e, quindi, in complessivi 2.787.240 euro, proprio in considerazione dell'apporto concausale di altri soggetti non citati in giudizio (cfr. pag. 42 della citazione), con conseguente ripercussione sulla collettività del mancato recupero del danno risarcibile loro imputabile.

L'eccezione, pertanto, va respinta.

**4.** La difesa del convenuto C ha eccepito la **decadenza dell'azione giurisdizionale di risarcimento del danno** per tardiva notificazione della citazione, asseritamente avvenuta oltre il termine legale di 120 giorni stabilito rispetto alla data di notifica dell'invito a dedurre (art. 5, co. 1, L. n. 19/1994).

Anche tale eccezione si rivela priva di pregio in quanto fondata su una non corretta interpretazione del dato normativo e degli elementi fattuali costituiti dall'intervenuta proroga del predetto termine.

In proposito giova ricordare che l'attuale cornice legislativa in materia stabilisce che il Procuratore regionale emette l'atto di citazione in giudizio entro centoventi giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle deduzioni da parte del presunto responsabile del danno e che eventuali proroghe di detto termine devono essere espressamente autorizzate dalla Sezione giurisdizionale competente (art. 5, comma 1, del D.L. 15/11/1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla Legge 14/171994, n. 19, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 3-bis, del D.L. 23/10/1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla Legge 20/12/1996, n. 639).

E' indispensabile ricordare che sia le Sezioni Riunite che la giurisprudenza delle Corti di merito - con orientamento dal quale il Collegio non ha motivo di discostarsi - hanno affermato che il momento giuridicamente rilevante ai fini dell'esercizio dell'azione, entro la sequenza temporale imposta dal legislatore, va individuato con riferimento alla data in cui l'atto di citazione in giudizio viene "depositato" presso la segreteria della Sezione adita, essendo questo il momento che giuridicamente ne segna l'"emissione" (sentenza n. 18/QM/1998 del 27 maggio-4 agosto 1998; per tutte, Sez. I, n. 109/2002, Sez. III, n. 503/2007, Sez. Giur. Campania, n. 321/2013; Sez. Giur. Veneto, n. 452/2010 e Sez. Giur. Sicilia, n. 137/1998).

Dall'esame delle risultanze processuali emerge agevolmente che l'invito a dedurre nei confronti del C è stato ritualmente notificato in data 5/3/2009, assegnando un termine per eventuali deduzioni, nei confronti indistintamente di tutti i soggetti presunti autori del danno, di giorni 60 decorrenti dalla data della notifica del predetto invito (cfr. i relativi atti contenuti nel fascicolo del P.M.).

Orbene, ai fini del computo corretto dei termini, che qui rileva, occorre, *naturaliter*, risalire al termine di scadenza stabilito per la presentazione delle deduzioni - anziché a quello di notificazione dell'invito come erroneamente sostenuto dal convenuto - cui deve sommarsi il diverso termine di centoventi giorni previsto per l'emissione dell'atto di citazione da parte della Procura, opportunamente calcolando, però, laddove ricadente nel computo, anche il periodo di sospensione legale o *ope legis*, prevista dall'art. 1 della L. n. 742/69, attesa l'indubbia natura processuale del termine in questione.

Peraltro, in proposito non va trascurato che le stesse Sezioni Riunite di questa Corte, con sentenza n. 1/2005/QM, emessa in sede di componimento di contrasto giurisprudenziale insorto pur dopo la sentenza n. 13/2003/QM (v. in senso difforme, Sez. II Centr., 2/9/2004, n. 287), hanno affermato il principio secondo cui in caso di azione erariale promossa unitariamente, vale a dire con unico atto nei confronti di più soggetti - come appunto nel

caso in esame - il termine di 120 giorni per il deposito dell'atto di citazione decorre dalla scadenza del termine assegnato dalla Procura per il deposito delle controdeduzioni rispetto alla data dell'ultima notificazione del corrispondente invito contestualmente consegnato all'agente notificatore per la cura di tale adempimento.

Ciò in virtù del principio del bilanciamento dei contrapposti interessi costituiti, da un lato, dagli aspetti strutturali e di garanzia del soggetto indagato e, dall'altro, dai profili funzionali e strumentali, di cui è invece portatore il Procuratore, diretti ad assicurare la completezza della fase istruttoria, potendo essi trovare momento di sintesi ed essere coniugati attraverso l'applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 7, co. 3, del R.D. n. 1038 del 1933 in virtù del quale "*quando nello stesso procedimento siano più i convenuti, vale per tutti il termine maggiore*", in quanto garantisce una valutazione unitaria e comparata delle varie posizioni coinvolte.

In tutte le altre ipotesi, invece, compresa quella in cui eventuali corresponsabili vengano individuati solo progressivamente e successivamente, le stesse SS.RR. hanno ritenuto di confermare il precedente orientamento espresso nella sentenza n. 13/2003/QM, ovvero di ancorare il *dies a quo* del termine dei centoventi giorni alla data di notificazione di ciascun invito a dedurre.

Pertanto, risultando dall'esame degli atti che la data dell'ultima notifica dell'invito a dedurre eseguita nei confronti dei convenuti risale al 29/4/2009 (nei confronti di La Pietra Raffaele) l'atto di citazione si rivela ampiamente tempestivo e rituale, non meritando, in quanto tale, le censure sollevate dal convenuto che vanno, conseguentemente, respinte.

E infatti, pur volendo considerare la peggiore delle ipotesi, vale a dire il meno favorevole termine indicato dalla Procura -ma erroneamente- sia nella richiesta di proroga (concessa con ordinanza Presidenziale n.16/09 depositata il 23/11/2009 di giorni 120 per l'emissione dell'atto di citazione), che riportato in quest'ultimo atto introduttivo del giudizio (vale a dire il



24/3/2009), il termine finale di emissione della citazione sarebbe comunque scaduto solamente il 5/3/2010 (anziché nella data corretta del 9/4/2010); per cui nessuna sanzione processuale di inammissibilità della domanda per avvenuta decadenza dell'azione proposta (C.conti, Sez. I Centr., 17/5/2001, 124/A) può ravvisarsi giacché la citazione è stata tempestivamente depositata il 22/2/2010.

**5.** Con riferimento, invece, all'**eccezione di prescrizione del diritto al risarcimento del danno patrimoniale** (e non patrimoniale) azionato dalla Procura, sollevata dal convenuto C, anch'essa va esaminata in via preliminare rispetto al merito (art. 187, co. 3 e 279, co. 2, c.p.c.).

Ad onor del vero, la medesima eccezione è stata formulata dall'Avv. A. Angelone per conto dei propri assistiti C e Merlone, ma solamente in sede di udienza di discussione (come riportato in narrativa, pag. 25); pertanto essa incappa nella sanzione processuale di inammissibilità per intervenuta decadenza poiché proposta tardivamente, anziché, come avrebbe dovuto, essere contenuta nella comparsa di risposta, secondo il perspicuo avvertimento dell'atto di citazione (art. 167, co. 2, c.p.c.)- attesa la sua intrinseca natura di eccezione preliminare di merito non rilevabile d'ufficio, ai sensi dell'art. 2938 c.c. (da ultimo, v. SS.UU., Ordinanza n. 10531 del 2013).

In proposito ed in generale, va osservato che sulla base della legislazione vigente in materia di responsabilità amministrativo-contabile (art.1, comma 2, della Legge n. 20/1994), il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta. Quindi, non è sufficiente al decorso del periodo di prescrizione del relativo diritto il semplice compimento di una condotta trasgressiva degli obblighi di servizio. Tale assunto discende in maniera abbastanza perspicua dalla lettura sistematica dell'art. 1 della legge n. 20/1994 sopra richiamato (che parla di "fatto" dannoso), coordinata con il

fondamentale principio espresso dall'art. 2935 del c.c., secondo cui "la prescrizione inizia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere".

Giova rilevare che la giurisprudenza di questa Corte ha più volte ribadito che l'*exordium praescriptionis* va fissato nel momento della "conoscibilità" dell'evento dannoso da parte della pubblica amministrazione, con orientamento che si colloca nel solco tracciato dalla pronuncia delle Sezioni Riunite (n. 63/96/A del 3/7/1996) la quale, nel richiamare la regola generale dell'art. 2935 cod. civ., ha stabilito che ai fini della decorrenza della prescrizione non è "sufficiente il compimento della condotta illecita" ma occorre un "evento dannoso avente i caratteri della concretezza e dell'attualità" (da ultimo, SS.RR. n. 5/QM del 2007).

Conoscibilità che deve essere valutata facendo riferimento sia alle norme ed alla prassi amministrativa che disciplinano l'attività in cui si è dispiegato il comportamento illecito, sia alla percezione dell'esistenza del danno ingiusto, in quei casi in cui la manifestazione dello stesso non sia immediata ed evidente (nello stesso senso, cfr., a mero titolo esemplificativo, Sez. I Centrale d'Appello, sentenza n. 28/2002).

E' pacifico ritenere che il momento in cui l'Amministrazione è posta nelle condizioni di esercitare la pretesa risarcitoria può ragionevolmente collocarsi in un arco temporale anche distante dalla condotta illecita e dall'evento dannoso, da stabilire caso per caso, in considerazione del principio secondo cui la responsabilità amministrativa costituisce una fattispecie complessa che si perfeziona quando sono realizzati i fatti e gli eventi dannosi che la compongono, tra cui l'insorgenza e la conoscibilità del danno cagionato dall'azione illecita che si sia esteriorizzato solamente in un momento successivo o che sia conseguenza pregiudizievole di una lesione ulteriore ed autonoma rispetto a quella manifestatasi con l'esaurimento dell'azione del responsabile (Cass., SS.UU., n. 5809/2008 e n. 5023/2010).

Nel caso in esame non va certo trascurato che il depauperamento erariale su cui si fonda l'azione attorea concerne il presunto danno subito dall'ente locale, determinato sia dai

mancati introiti derivanti dalla vendita del materiale oggetto di raccolta differenziata, sia dalla maggiore spesa sostenuta a causa della tariffa di smaltimento del "tal quale" nel Comune di Xxxxxxx, nel periodo compreso tra il 2004 ed il 2007.

Orbene, l'invito a dedurre - quale atto stragiudiziale o pre-processuale ritenuto idoneo ad interrompere il decorso della prescrizione in considerazione del pacifico orientamento giurisprudenziale di questa Corte, autorevolmente assentito dalle Sezioni Riunite (sentenze n. 14/QM/2000 del 20 dicembre 2000; n. 6/2003/QM del 20 marzo 2003 e n.1/2004/QM) qualora contengano i requisiti di forma e di sostanza che valgano a costituire in mora il debitore (esposizione analitica dei fatti, volontà di far valere il diritto, indicazione del titolo e del definitivo ammontare ed esplicito riferimento agli artt.1219 e 2943, co. 4, c.c.) - è stato notificato al convenuto C in data 5/3/2009, secondo quanto risulta dall'esame del fascicolo del P.M., circostanza non contestata o confutata dal convenuto e, pertanto, ritenuta pacifica ex art. 115 c.p.c.

Con la conseguenza che si potrebbe considerare estinta l'azione risarcitoria esperita nei suoi confronti soltanto a decorrere quindi, a ritroso, dal marzo del 2004, per il carattere tipicamente recettizio che riveste l'intimazione (art. 1334 c.c.).

Ciò nonostante, appare di tutta evidenza come il nocumento determinato nei termini delle due voci di danno azionate, a causa della bassa percentuale di r.d. effettuata nel Comune di Xxxxxxx non fosse di immediata o, addirittura, contestuale ed agevole percettibilità e conoscibilità da parte della collettività comunale amministrata, come preteso evidentemente dal convenuto, in quanto il concreto depauperamento patrimoniale dell'ente rilevato dall'Ufficio requirente (soprattutto con riferimento al mancato guadagno contestato conseguente all'omessa vendita dei materiali opportunamente selezionati e che, ragionevolmente, sarebbe avvenuta solo a conclusione del relativo ciclo di lavorazione e collocazione sul mercato) si presenta come conseguenza diretta, seppur non del tutto

immediata ma diacronica, sebbene protrattasi in un ravvicinato e non particolarmente significativo ed apprezzabile intervallo di tempo successivo, tale da non interrompere il rapporto di consequenzialità, rispetto alla mancata attivazione e concreta realizzazione della raccolta differenziata nell'anno.

Dimodoché va affermata l'assoluta tempestività dell'efficacia dell'atto interruttivo della prescrizione del danno legato alla conseguente omessa rivendita dei materiali raccolti ed ai maggiori oneri economici sostenuti per lo smaltimento dei vari prodotti merceologici con l'applicazione della tariffa prevista per il c.d. "tal quale", pur nella rilevata difficoltà di individuare esattamente, sotto il profilo cronologico, il momento storico dell'esordio della prescrizione, con conseguente rigetto dell'eccezione sollevata.

**6.** Sgombrato il campo dalle questioni pregiudiziali e preliminari proposte dalle difese dei convenuti, il Collegio può esaminare, in punto di merito, la vicenda descritta in narrativa, procedendo alla verifica della sussistenza, nel caso concreto, degli elementi tipici della responsabilità amministrativa che, com'è noto, si sostanziano in un danno patrimoniale, economicamente valutabile, arrecato alla pubblica amministrazione, in una condotta connotata da colpa grave o dolo, nel nesso di causalità esistente tra il predetto comportamento e l'evento dannoso ed, infine, nella sussistenza di un rapporto di servizio fra coloro che lo hanno determinato e l'ente che lo ha subito.

La domanda risarcitoria proposta si rivela fondata nei termini di seguito illustrati e che costituiscono ulteriori precisazioni e ragioni, seppure espresse sinteticamente, del percorso argomentativo desumibile anche dall'esame delle precedenti e specifiche conformi pronunce rese in analoghe questioni dalla Sezione (v., sentenze n. 1041/2011, n. 1626/2012 e n. 1870/2013), pienamente condivisibili e le cui ragioni giuridiche si intendono ampiamente richiamate *per relationem* con espresso rinvio ad integrazione della presente motivazione (in

termini, Cass., SS.UU., ord. n. 18477/2010; Cass., Sez. 5, 27/11/2011, n. 11710; Sez. Lav., 11/2/2011, n. 3367; Sez. 5, 20/12/2006, n. 27203; 23/5/2005, n. 10860).

Orientamento giurisprudenziale ormai "consolidato" che si richiama in evidente ossequio al principio di sinteticità e di economia processuale che trova legittimazione e giustificazione nel principio della ragionevole durata del processo, ai sensi del comb. disp. degli artt. 111, co. 2 e 7, Cost., 118, co. 1, disp. att., dovendosi privilegiare la sintesi onde agevolare la redazione dei provvedimenti giurisdizionali (Cass. civ., Sez. III, 30/3/2007, n. 7943). Tuttavia, onde chiarire meglio la fonte e gli elementi sui quali si fonda il convincimento del Collegio occorre precisare quanto segue.

**6.1** In particolare, con riferimento **all'elemento oggettivo del danno pubblico**, la valutazione della sua sussistenza nel caso in esame postula la ricostruzione delle disposizioni normative, anche di livello sovranazionale, vigenti in materia *ratione-temporis*, vale a dire nel momento storico di realizzazione dei fatti e dell'evento dannoso contestati agli odierni convenuti.

Il diritto comunitario ha imposto agli Stati membri, attraverso la direttiva del Consiglio n. 91/156/CEE del 18/3/1991, l'obbligo di adottare tutte le misure necessarie ad assicurare il recupero o lo smaltimento dei rifiuti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza l'uso di procedimenti o di metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente, vietandone nel contempo l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato (art. 4).

E' stato rilevato, altresì, che la gestione del servizio di raccolta dei rifiuti implica "la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni" (art. 1 dir. 91/156/CEE, cit.), mentre gli artt. 6 e 7 della suindicata direttiva attribuivano agli Stati membri il compito di individuare l'autorità (o le autorità) competenti incaricate dell'attuazione delle disposizioni della direttiva medesima, elaborando uno o più piani di

gestione dei rifiuti, intesi ad indicare tipo, quantità e origine dei rifiuti da recuperare o da smaltire (cfr. Ordinanza n. 242/2010 emessa da questa Sezione Giurisdizionale).

Sul versante della normativa interna, già la L.R. Campania n. 10/1993, recante "Norme e procedure per lo smaltimento dei rifiuti in Campania", aveva fissato all'art. 2, comma 1, lett. c), soglie specifiche di raccolta differenziata (10% per il 1993, 20% per il 1994 e 25% per il 1995).

Ciò denota la ragione per cui, da alcuni decenni, la raccolta differenziata dei rifiuti viene proposta in quasi tutti i Comuni d'Italia, dove negli ultimi trenta anni la produzione di rifiuti solidi urbani (RSU) pro-capite giornaliera è praticamente raddoppiata, assumendo dimensioni significative. L'aumento indiscriminato delle quantità di rifiuti che vengono smaltiti nelle discariche controllate (oggi quasi tutte in via di esaurimento) ha portato alla ricerca di nuove vie da percorrere, cioè alla realizzazione di un modello definibile, anziché dell'"usa e getta", dell'"usa e riusa". Alle discariche si sono, allora, affiancate ulteriori e variegate possibilità di smaltimento dei rifiuti solidi urbani: il riciclaggio, il compostaggio della frazione organica e la termovalorizzazione.

Assume fondamentale importanza, in materia, il decreto legislativo del 5 febbraio 1997 n. 22 (c.d. decreto Ronchi) e la successiva normativa del 2006 (D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152), che disciplinano, in modo organico e sistematico, la gestione dei rifiuti solidi urbani, imponendo alle amministrazioni locali di ridurre la quantità di rifiuti mediante il reimpiego e il riciclaggio dei rifiuti, garantendo incentivi alle aziende che utilizzano prodotti realizzati con materiale riciclato. La raccolta differenziata, quindi, mira sostanzialmente al riutilizzo dei prodotti di scarto di qualsiasi presidio, soprattutto abitativo, per potere produrre nuovi materiali ottenendo diversi vantaggi, sia a livello economico che ecologico. Grazie al riciclaggio, infatti, è possibile ottenere il triplice e consistente effetto: la riduzione dei rifiuti da smaltire, l'energia e le materie prime da reimpiegare.

Il decreto Ronchi ha costituito la normativa quadro sulla gestione dei rifiuti fino all'entrata in vigore del Decreto legislativo n. 152 del 2006, di attuazione della delega contenuta nella Legge 15 dicembre 2004, n. 308, per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale, dando attuazione alle direttive comunitarie 91/156/Cee sui rifiuti, 91/689/Cee sui rifiuti pericolosi e 94/62/Cee sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio. Detta disposizione di legge contiene numerose innovazioni, rispetto alla normativa precedente, le principali delle quali possono così riassumersi: nuove definizioni; nuova classificazione dei rifiuti; redistribuzione delle competenze tra Stato, Regioni e Province; revisione del sistema di pianificazione; introduzione del sistema tariffario in sostituzione della tassa sullo smaltimento (T.A.R.S.U.); introduzione del regime di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio. Ma in particolare, per ciò che qui specificamente rileva, il D.Lgs. n. 22/1997, che ha provveduto a definire ed individuare le funzioni amministrative relative alla gestione dei rifiuti a livello regionale, provinciale e comunale, "spinge ... fortemente a favorire le operazioni di recupero, riutilizzo e riciclo dei materiali e la progressiva riduzione delle discariche come sistema ordinario di smaltimento solo per i rifiuti inerti e per quelli residuati dalle operazioni di riciclaggio e di recupero". A conforto della ritenuta validità, anche economica, di tale opzione, giova richiamare quanto affermato dall'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (Apat), secondo cui "l'analisi dei costi relativi alla raccolta differenziata (...) consente di affermare che la raccolta differenziata in nessun caso determina un aggravio dei costi di gestione". Non solo, ma il livello del costo (...) non è comunque correlato alla complessità del sistema di gestione: vi sono, infatti, situazioni con elevata raccolta differenziata, importanti attività di trattamento ed incenerimento che hanno costi più bassi di situazioni associate a bassa raccolta differenziata e ricorso quasi esclusivo alla discarica" (v. deliberazione n. 6/2007/G della Sezione centrale di

controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti, "La gestione dell'emergenza rifiuti effettuata dai Commissari straordinari del Governo").

Per quanto concerne, in particolare, la raccolta differenziata, al Capo II del "decreto Ronchi" vengono disciplinate le competenze dei distinti livelli amministrativi inerenti alla gestione del ciclo dei rifiuti. Per quanto in particolare riguarda la raccolta differenziata, è stato stabilito che lo Stato indichi i criteri generali per l'organizzazione e l'attuazione della raccolta differenziata dei rifiuti urbani (art. 18, comma 1°, lettera m), che le Regioni provvedano alla "regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata di rifiuti urbani, anche pericolosi, con l'obiettivo prioritario della separazione dei rifiuti di provenienza alimentare, degli scarti di prodotti vegetali e animali, o comunque ad alto tasso di umidità, dai restanti rifiuti" (art. 19, comma 1°, lettera b), che le Province curino l'organizzazione delle attività di raccolta differenziata dei rifiuti urbani e assimilati sulla base di ambiti territoriali ottimali delimitati ai sensi dell'articolo 23 (cd. ATO: art. 20, comma 1°, lettera g) e che i Comuni stabiliscano "le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi" (artt. 21, comma 1°, lettera c, e 23, co. 3).

Il richiamato strumento normativo, dopo aver imposto l'obbligo ai Comuni del raggiungimento di percentuali minime progressivamente crescenti di raccolta differenziata dei rifiuti urbani rispetto al totale dei rifiuti prodotti, da realizzare entro determinate scadenze (art. 24), disciplina dettagliatamente la gestione dei rifiuti di imballaggi (Titolo II).

L'impianto normativo fonda la propria ratio nel fatto che "la raccolta differenziata svolge un ruolo rilevante e prioritario nel sistema di gestione integrato dei rifiuti, in quanto consente sia di ridurre il flusso dei rifiuti da avviare allo smaltimento, sia di condizionare positivamente l'intero sistema di gestione, garantendo: a) la valorizzazione delle componenti merceologiche



dei rifiuti sin dalla fase della raccolta; b) la riduzione delle quantità e della pericolosità dei rifiuti da avviare allo smaltimento indifferenziato, individuando tecnologie più adatte di gestione e minimizzando l'impatto ambientale dei processi di trattamento e smaltimento; c) il recupero di materiali e di energia nella fase del trattamento finale; d) la promozione di comportamenti più corretti da parte dei cittadini, con conseguenti significativi cambiamenti nelle abitudini di consumo, a beneficio di politiche di prevenzione e di riduzione" (citata deliberazione n. 6/2007/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti, "La gestione dell'emergenza rifiuti effettuata dai Commissari straordinari del Governo").

Per quanto riguarda propriamente la Regione Campania, va rilevato che già l'Ordinanza del P.C.M. n. 2425/1996, che affidò al Commissario delegato dal Governo per l'emergenza rifiuti in Campania - vale a dire il Presidente della Giunta Regionale - specifici adempimenti finalizzati all'avvio di un programma di interventi, aveva previsto che l'attivazione della raccolta differenziata occupasse una posizione primaria nell'ambito di tali interventi, incluso l'obbligo a carico dei Comuni - da disporre a cura del Commissario - di conferimento dei rifiuti urbani nei siti di produzione del CDR.

Con la successiva ordinanza n. 2948/1999 fu stabilito che il Commissario delegato-Presidente della Regione realizzasse gli interventi per la produzione e l'utilizzo del combustibile derivato da rifiuti (C.D.R.) e, in materia di raccolta differenziata, la realizzazione della stessa (per carta, plastica, vetro, metalli, legno e frazione umida) in collaborazione con i presidenti dei Consorzi di bacino, costituiti con la L.R. n. 10/1993, e sentiti i sindaci dei comuni interessati, in modo tale da raggiungere le percentuali (minime) del 15% di r.d. entro il 31/12/1999 e del 25% negli anni successivi (rispettivamente del 10% e del 15% per la frazione umida).

L'art. 2 della predetta ordinanza affidava al Commissario delegato anche il compito di disporre "le modalità per il calcolo e l'accollo degli oneri gestionali a carico dei comuni"; al

successivo art. 5 introduce una maggiorazione "nella misura del 6% per ogni punto percentuale in meno di raccolta differenziata rispetto all'obiettivo minimo del 35%" della tariffa per il conferimento dei rifiuti urbani provenienti dai comuni che non abbiano realizzato nel mese precedente sul proprio territorio la raccolta differenziata nelle misure percentuali stabilite (cfr. punto 1.14).

L'ordinanza n. 3100/2000 stabiliva l'obiettivo minimo di raccolta differenziata da realizzare a partire dall'1/1/2001, nella misura del 30%, rispetto al precedente 35%, mentre l'ordinanza n. 3479/2005 prevedeva una riduzione della tariffa di smaltimento dei rifiuti per i comuni che alla data del 31/12/2004 avessero raggiunto una percentuale di raccolta differenziata almeno pari al 30% ed una ulteriore riduzione della medesima tariffa per quelli che avessero realizzato una percentuale di r.d. almeno pari al 35% al 31/12/2005.

Successivamente, sono sopravvenute in materia rilevanti disposizioni legislative contenute nel D. Lgs. n. 152/2006 e nella Legge n. 296/2006 (finanziaria per il 2007), con cui sono state stabilite le percentuali progressive di raccolta differenziata dei rifiuti da realizzare entro le varie scadenze consecutive, fino a pervenire alla percentuale del 65% entro il 31/12/2012.

Ulteriori disposizioni sono contenute nella Legge n. 87/2007, con cui è stato previsto lo scioglimento dei consorzi costituiti, ai sensi dell'articolo 6 della L.R. Campania n. 10/1993, per lo svolgimento del servizio di raccolta differenziata, ove tali consorzi *"non adottino le misure prescritte da una specifica ordinanza commissariale ... per l'incremento significativo dei livelli di raccolta differenziata"* dei rifiuti, da realizzare "mediante misure idonee a determinare il raggiungimento degli obiettivi minimi di cui ai commi 1108 e 1109 dell'articolo 1 della legge n. 296/2006 - nonché nell'ordinanza P.C.M. n. 3639/2008 - che ha previsto all'art. 3 l'obbligo per i comuni campani di elaborare, entro un dato termine, un piano delle misure necessarie per la raccolta differenziata, da realizzare in tempi brevi, pena, in caso di inadempimento, la nomina di un commissario ad acta da parte del commissario delegato.

Occorre, ancora, evidenziare come sia nella Deliberazione n. 6/2007/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato di questa Corte, sia nella "Relazione Territoriale sulla Campania" approvata il 26/1/2006 dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e trasmessa alle Presidenze delle Camere l'1/2/2006, si ricavi agevolmente come la mancata o insufficiente attivazione in molti comuni campani della raccolta differenziata, con conseguente crescita a dismisura delle quantità di rifiuti indifferenziati, costituisca una concausa dei problemi di blocco e cattivo funzionamento dei sette impianti di produzione del CDR, cioè come fonte di ripetute situazioni emergenziali date dalla presenza di tonnellate di rifiuti giacenti nelle strade.

Entrambe le ricordate relazioni della Commissione parlamentare e della Sezione centrale contabile di controllo hanno concordato sulla circostanza che le priorità stabilite per l'attuazione del sistema di gestione del ciclo dei rifiuti dalle varie disposizioni legislative ed attuative (v. ordinanze P.C.M. e commissariali) sin dal 1997 - in particolare, attività di produzione di CDR, trasferta e costruzione di impianti di compostaggio - sono rimaste totalmente inattuate in assenza di un'efficace raccolta differenziata ed a causa del grave ritardo nella realizzazione degli unici due impianti di termovalorizzazione previsti, con il conseguente collasso del Piano Regionale di smaltimento rifiuti del 1997 e con la drammatica situazione di emergenza nell'emergenza ciclicamente ricorrente nella Regione.

Deve osservarsi, in conclusione, che il clamoroso fallimento dell'attività regionale campana di gestione dei rifiuti è ascrivibile sia all'errato e, talora, dissennato impiego delle risorse disponibili da parte delle varie gestioni commissariali, sia all'endemico inadempimento da parte di molte amministrazioni locali delle precise e cogenti prescrizioni impartite in materia - appunto - di integrale sistema della raccolta differenziata che va dall'attivazione alla sua compiuta realizzazione.

Che ai Comuni fosse attribuita tutta una serie di obblighi nella regolamentazione della materia di che trattasi lo si desume non solo dal dato normativo testuale del richiamato art. 21 del D. Lgs n. 22/1997 e dalle disposizioni contenute nelle ordinanze sopra ricordate, ma anche da quanto stabilito nel Piano regionale di smaltimento dei rifiuti, approvato per la prima volta nel 1997, aggiornato nel 2002 e, successivamente, adeguato solamente con la Legge n. 21 del 2006.

In primo luogo, va evidenziato che detto Piano regionale per lo smaltimento dei rifiuti, adottato in esecuzione di quanto prescritto dall'ordinanza n. 2560/1997 del Ministero dell'Interno, aveva stabilito all'art. 1, comma 4, punto 4.1. che "ai fini dell'attuazione del piano, il commissario delegato dispone: l'attivazione ... della raccolta differenziata" in determinate percentuali entro dati termini, con l'avvalimento a tal fine "della collaborazione dei sindaci dei comuni capoluogo di provincia".

Nella successiva parte sesta dedicata, specificamente, al sistema della raccolta differenziata dei rifiuti (punto 6.3), esso stabiliva che entro il 31/7/1997 i Comuni, ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 22/1997, dovessero approntare ed approvare "appositi regolamenti con i quali, tra l'altro, disciplineranno, nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità, le modalità del conferimento di raccolta e trasporto dei rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata nell'ambito del proprio territorio ... con tali regolamenti i Comuni dovranno individuare i punti di raccolta diffusi sul territorio e l'area di ubicazione dell'isola ecologica".

Nel caso di mancata adozione dei regolamenti in parola, il piano regionale del 1997 ha stabilito che le Province avrebbero dovuto provvedere alla nomina di appositi commissari ad acta per l'adozione dei provvedimenti di approvazione dei regolamenti stessi. E' stato, inoltre, previsto che entro il medesimo termine del 31/12/1997 i Comuni dovessero attuare "almeno la raccolta differenziata multimateriale secca" e che entro il 31/12/1999 dovessero realizzare la raccolta differenziata monomateriale, "al fine del raggiungimento dell'obiettivo fissato al

35%", cioè tutti i cittadini avrebbero dovuto "conferire presso i punti di raccolta (negli appositi contenitori o campane stradali) o presso i cassonetti condominiali il materiale riciclabile costituito essenzialmente da "materiale riciclabile secco" (carta, plastica, metalli e vetro) e da "materiale riciclabile umido".

Con ordinanza n. 319/2002 del Commissario delegato sono stati poi approvati il Piano di ridefinizione gestionale del ciclo integrato dei rifiuti nella regione Campania e il piano economico finanziario riferito allo sviluppo del ciclo integrato dei rifiuti nei rispettivi ambiti; inoltre, sono stati istituiti gli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), ciascuno coincidente con le Province di Avellino, Benevento, Caserta, Salerno, Napoli (oltre a due sub ATO per la Provincia di Napoli) e – per ogni ATO e sub ATO - gli Enti d'Ambito per il ciclo integrato dei Rifiuti (EPAR), a cui è affidata la gestione amministrativa del ciclo integrato dei rifiuti a valle della raccolta degli stessi (ivi compreso il "coordinamento dei soggetti di cooperazione dei Comuni all'interno dell'Ambito Territoriale Ottimale").

In particolare, il piano di ridefinizione gestionale del ciclo integrato dei rifiuti nella regione Campania dianzi citato, approvato nel 2002, ha svolto le seguenti premesse:

"Al fine di adempiere a quanto previsto dal D.L. 22/97 e dalle OO.MM. in particolare art. 4 dell'O.M. 3100/00 si rende necessario definire ed istituire gli enti di gestione e coordinamento degli ambiti territoriali ottimali e i soggetti di cooperazione tra comuni a cui affidare l'esercizio in forma associata delle funzioni amministrative in materia di rifiuti ... il nuovo modello impiantistico realizzato ed in via di realizzazione e la necessità di basare il ciclo integrato dando priorità alla raccolta differenziata ed alle conseguenti attività di recupero, impone una totale revisione ed un coordinamento di tutte le fasi in un quadro di razionalizzazione e di ottimizzazione dei servizi in assenza del quale i costi a carico dei comuni e di riflesso dei cittadini diventerebbero insostenibili ... Ulteriore elemento che rende fondamentale ed improcrastinabile la rimodulazione delle forme gestionali del ciclo integrato dei rifiuti è dato

dalla necessità di stabilire una tariffa unica, in ambiti provinciali che si riferisca non alle varie fasi delle attività di trattamento, recupero o smaltimento, ma che rappresenti la tariffa del ciclo integrato dei rifiuti in grado di premiare coloro che, attraverso la raccolta differenziata sostengono un modello economico basato sulla priorità del recupero di materia”.

Inoltre, il Piano prevedeva espressamente che: “Per quanto concerne le attività di raccolta dei rifiuti e l’individuazione dei soggetti di cooperazione per la gestione amministrativa in forma associata delle attività di raccolta unitaria dei rifiuti, al fine di raggiungere l’obiettivo della economicità dei servizi di raccolta, del coordinamento tra le attività di raccolta del sistema impiantistico realizzato o realizzando, della razionalizzazione dei mezzi e del personale impegnato, si istituiscono, sulla base delle forme organizzative previste dalla normativa esistente, soggetti di cooperazione tra i comuni, di cui all’art. 4 dell’O.M. 3100/00. Gli attuali consorzi di Bacino di cui alla L. R. 10/93 attualmente esistenti in ogni ambito andranno a costituire soggetti di cooperazione tra i Comuni”.

Fra le competenze dei soggetti di cooperazione era ricompresa la “determinazione di una tariffa su scala sovracomunale, relativamente alla raccolta, che tenga conto dei necessari correttivi determinati da particolari esigenze da parte dei singoli Comuni, in particolare in funzione del numero dei lavoratori già impegnati nella raccolta, all’incidenza del periodo turistico e di altri fattori oggettivi che determinano significative differenze tra i Comuni”.

Era previsto anche l'obbligo, ricadente sui soggetti di cooperazione, di elaborare “entro 90 giorni dalla loro costituzione, un piano di raccolta integrata dei rifiuti su tutto il bacino di competenza”, conforme ai piani ed alle linee-guida stabiliti dal commissariato di governo, che avrebbe dovuto comunque contenere: “- un piano di raccolta integrato con specificato le modalità di raccolta - un piano economico finanziario - elaborazione della tariffa suddivisa per utenze domestiche e non domestiche sulla base della formula generale del presente atto - un regolamento di igiene urbana o un’Ordinanza Sindacale conforme al piano stesso che

contempli le modalità di conferimento dei rifiuti e le sanzioni ai trasgressori - sistemi di controllo da parte del Comune rispetto al gestore del servizio e rispetto agli utenti”.

Quindi, secondo quanto specificato dal piano economico-finanziario allegato al piano di ridefinizione gestionale del ciclo integrato dei rifiuti, “l’attivazione dei nuovi servizi di raccolta differenziata è legata ad una gestione associata dei servizi in tutti i Comuni rispondente a criteri di efficienza, efficacia ed economicità”.

Successivamente, il piano regionale del 2006 ha esposto, al punto 1.3 intitolato “La raccolta differenziata”, quanto segue: “Sebbene la RD sia posta in primo piano nelle attività degli Enti interessati, i risultati acquisiti sul territorio regionale al 31 dicembre 2004 attestano al 13 % la percentuale di materiali inviati a recupero. Detto risultato è la sintesi di realtà sensibilmente differenti. Infatti, analizzando in dettaglio i dati forniti dai Comuni delle diverse aree geografiche, si evincono i seguenti risultati:

provincia di Avellino: 17,4 %

provincia di Benevento: 9,0 %

provincia di Caserta: 10,2 %

provincia di Napoli: 10,0 %

provincia di Salerno: 20,4 %

Non può trascurarsi che nei grandi agglomerati urbani la raccolta differenziata, fino ad oggi, non ha prodotto risultati apprezzabili, mentre, numerosi sono i comuni, di medie e piccole dimensioni, che hanno ormai superato la soglia del 35% di raccolta differenziata. In generale, comunque, nessuna provincia, in media, ha raggiunto i livelli previsionali dettati dalla vigente normativa”.

Né appare superfluo, al fine di delineare compiutamente la cornice normativa e quella della gestione amministrativo-contabile della fattispecie in esame, richiamare l'Ordinanza commissariale n. 28/2004 che stabiliva l’obbligo per tutti i Comuni campani di avviare sul

proprio territorio un definito e compiuto servizio di raccolta differenziata (secondo le linee guida approvate con la precedente Ordinanza commissariale 27/04), in ragione del fatto che "lo sviluppo della raccolta differenziata rappresenta nel territorio campano oltre che un obbligo di legge supportato dalle note valenze ambientali, anche un ineludibile elemento per superare l'emergenza nel settore rifiuti" e che "ulteriori ritardi nello sviluppo della raccolta differenziata comporterebbero tra l'altro, maggiori difficoltà operative nelle forme di smaltimento, pesanti oneri economici nella gestione di una enorme quantità di frazione organica derivante da selezione meccanica e un irrazionale utilizzo della manodopera già impiegata nel settore".

Conclusivamente, dal composito quadro normativo appena descritto emerge perspicuo, ad avviso del Collegio e per quanto di rispettiva competenza e in ragione dei molteplici profili evidenziati, l'obbligo ricadente sulle singole amministrazioni comunali di attuare le prescrizioni legislative e commissariali in materia di raccolta differenziata dei rifiuti, fase imprescindibile e relevantissima della gestione integrata del ciclo dei rifiuti, finalizzata a scopi di tutela ambientale, di tutela della salute, di risparmio energetico e di realizzazione di nuovi prodotti mediante il riciclaggio ed il riuso dei materiali. D'altra parte, della conclusione cui si è pervenuto - con riferimento al carattere cogente, anziché meramente precettivo o programmatico, delle disposizioni che disciplinavano il servizio di igiene urbana (raccolta e smaltimento dei rifiuti ed attività connesse) esteso alla raccolta differenziata dei rifiuti - è possibile rinvenire agevolmente numerose tracce e conferme negli stessi atti versati nei fascicoli di causa.

**6.1.1** Con riferimento alla fattispecie in esame, va rilevato che la gestione del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani, integrato con la raccolta differenziata, era stato affidato, dapprima alla I. Spa - come detto, società a capitale interamente pubblico - sulla base di tre contratti di servizio (registrati al repertorio n. 15273 del 14/7/2003, n. 15384 del 12/11/2004



e n. 15421 del 25/10/2005) e in virtù di alcuni provvedimenti straordinari di proroga (Delibera della Commissione straordinaria n. 87/2005, ordinanza del Commissario prefettizio n. 562/2006 e ordinanza del Commissario straordinario n. 719/2006), in considerazione del mancato completamento della procedura di gara ad evidenza pubblica, peraltro revocata per la predisposizione di un nuovo progetto e, poi, nuovamente bandita ed esperita, ma andata deserta.

Come già riportato in narrativa, secondo le deduzioni della Procura:

- alla data dell'1/7/2003 la quota mensile è stata pari, rispettivamente, ad euro 451.000 e a 458.000, IVA inclusa, dall'1/1/2006, mentre l'importo globale erogato alla I. ammonta a ben 18.864.663,00 euro.

- nessuno dei contratti stipulati conteneva indicazione specifica di tale prestazione, né ad essi è allegato il capitolato d'appalto o preventivo che alla raccolta differenziata dei rifiuti faccia espresso riferimento;

- che, peraltro, l'assegnazione del servizio alla GENISTA e alla I.GI.CA. è avvenuta con ordini diretti del Sub-commissario straordinario, Giulio F, n. 57/2002, n. 24 e n. 28 del 10/4/2003; con dette ordinanze, confermate degli importi dovuti alle suddette società e con cui si liquidavano eventuali costi aggiuntivi sul canone stabilito in termini di contributo, venivano disposte assegnazioni di mezzi tecnici direttamente nei confronti del Commissario. Tutte le ordinanze menzionate facevano espresso riferimento all'emergenza rifiuti ed alla necessità di sviluppare la raccolta differenziata;

- che in data 28/10/2007 il contratto, i cui effetti avevano avuto decorrenza dall'1/11/2006, subiva risoluzione anticipata, rispetto a quella naturale fissata al 31/12/2007; in detto contratto, stipulato il 28/12/2006, n. 15463 di repertorio, il servizio di raccolta e di gestione, per la prima volta, dell'intero ciclo di raccolta dei rifiuti veniva affidato al raggruppamento temporaneo d'impresa (A.T.I.) composto da G Spa e A M Spa e proseguito, con ordinanza

sindacale n. 420/2007, per un importo mensile di 515.000 euro, IVA inclusa, per una spesa complessiva di 6.152.615,00 euro;

- il rapporto negoziale, infine, si interrompeva, dopo una prima proroga poi revocata, in ragione dell'informativa antimafia riguardante la A M.

Dal 29.10.2007 e fino al 28.4.2008 l'intero ciclo di raccolta è stato affidato alla Ecologia SA.BA. s.r.l. (determina dirigenziale n. 238/08 e, poi, contratto n. 15501/08 di rep., approvato con Delibera 20.2.2008), per un importo mensile di euro 515.000 (per complessivi euro 2.981.104);

- che con delibera di Giunta n. 220 del 6.12.2007, l'Amministrazione comunale ha stabilito di avvalersi delle prestazioni del Consorzio di Bacino NA 4 di riferimento sulla base dell'ottimismo, quanto irrealistico, assunto che l'Ente "ha presentato il progetto operativo per l'avvio nel frattempo della sola raccolta differenziata finalizzato al raggiungimento, in tempi brevi, della percentuale del 35% prevista dalla legge", trasferendo al medesimo la gestione del servizio di raccolta differenziata che per tutto l'anno 2007 il Consorzio aveva dimostrato di non essere assolutamente in grado di assumere, anche in relazione alla pregressa fallimentare esperienza della GENISTA s.p.a. Non avendo, del resto, mai il suddetto Consorzio avviato alcuna attività di raccolta differenziata (pur avendo, tuttavia, assunto in precedenza, attraverso la GENISTA s.p.a., il servizio di raccolta rifiuti solidi urbani della città), l'Amministrazione comunale ha denunciato tale omissione ai Carabinieri.

Contrariamente, seppure in parte, a quanto sostenuto dalla Procura e, soprattutto e più in generale, dalle difese di alcuni convenuti, l'originario contratto concernente detto servizio, vigente nel periodo 01/07/2003-31/12/2004, registrato al n. 15384 di repertorio e stipulato tra le parti il 12/11/2004 per un importo di 7.369.090,92 euro, già prevedeva, seppure non espressamente nel testo ma in virtù di apposita clausola di rinvio c.d. *recettizio* operato ai fini del definito programma contrattuale al Capitolato speciale "prestazionale" di appalto,

approvato nel 2004, che ne costituiva parte integrante, all'art. 2 "Oggetto dell'affidamento", co. 1, lett. d), punti 1d, 2d, 3d, 4d e co. 2, la raccolta differenziata delle diverse frazioni merceologiche ivi specificate e le modalità di espletamento del servizio nel comprensorio comunale, a cura della società affidataria, con analitica ed inequivoca indicazione dell'obbligo contrattuale che prevedeva il conferimento dei materiali raccolti ai rispettivi Consorzi Nazionali di Filiera (CO.RE.PLA, COMIECO, CO.RE.VE) per il succedaneo recupero e riciclo, senza la previsione di alcun compenso aggiuntivo o premialità-incentivo e con la precisazione che qualunque introito economico derivante da detto conferimento sarebbe stato incassato dal comune, direttamente o mediante la ditta affidataria (All. 4 al fascicolo del P.M.).

Tale sistema di raccolta, indipendentemente dalla sua intrinseca articolazione che riguardava espressamente sia la raccolta indifferenziata che quella differenziata ma parziale (I Spa., per gli anni 2004, 2005 e 2006) oppure l'intero ciclo dei rifiuti (R.T.I. G Spa - A M Spa, dall'1/10/2006 al 31/12/2007, v. contratto rep. N.15463 del 28/12/2006 e ordinanza sindacale di proroga semestrale n. 420/2007; v. All. 8), è stato oggetto anche dei contratti successivamente stipulati e citati in narrativa, i quali si sono uniformati, sostanzialmente, operando il medesimo rinvio, pedissequamente recettizio, *"agli stessi patti, prezzi e condizioni di cui al contratto n. 15384/2004 e relativo capitolato allo stesso allegato"* (cfr. All. n. 5, art. 4, e n. 7, art. 5, nn. da 3 a 8).

Orbene, occorre rilevare che, nonostante gli obblighi positivamente imposti, i livelli di raccolta differenziata dei rifiuti raggiunti nel periodo 2004-2007 sono risultati estremamente modesti o quasi del tutto insignificanti, attestandosi, in base ai dati dichiarati dal medesimo ente locale, nelle trascurabili percentuali del 4,17% nel 2004 (r.d. solo di ingombranti), del 3,44% nel 2005 (solo ingombranti e piccolissime quantità di vetro), del 3,81% nel 2006 (quasi interamente rappresentata da ingombranti) e, infine, del 2,88% nel 2007 (percentuale ancor

più modesta nonostante risulti essere stata effettuata raccolta di materiale plastico, celluloso, tessile e vetroso).

Infine, va precisato che il Comune di Xxxxxxx è addivenuto all'emanazione dell'ordinanza contingibile ed urgente testé richiamata poiché costretto dall'impossibilità di avvalersi, in proposito, delle prestazioni del Consorzio di Bacino "Napoli 4" Cosmarina 4, nel cui ambito territoriale rientrava, per alcune problematiche emerse e rappresentate dal Commissario del medesimo Consorzio al Commissario Delegato, nonostante l'introduzione del regime obbligatorio di cui all'art. 4 del D.L. n. 61 dell'11/5/2007, conv. in L. 5/7/2007, n. 87, che imponeva ai comuni di avvalersi, in via esclusiva, di tali consorzi di bacino.

Orbene, tale circostanza comprova, in modo piuttosto perspicuo, l'assunto attoreo della sussistenza del danno patrimoniale contestato, che può ragionevolmente stabilirsi nel costo della destinazione allo smaltimento e al mancato introito derivante dalla vendita dei materiali recuperati. Non inficia certo la conclusione raggiunta la tesi difensiva sostenuta da alcuni convenuti secondo cui l'insufficiente effettuazione del servizio di raccolta differenziata rappresenterebbe un mero inadempimento di clausole convenzionali e, come tale, insindacabile in questa sede.

Come già precisato, al Collegio non sfugge nemmeno che proprio il contenuto delle citate convenzioni che regolavano i rapporti tra le società commerciali affidatarie del servizio ed il Comune di Xxxxxxx – nonché delle prodromiche deliberazioni consiliari e giuntali, unitamente alle determinazioni dirigenziali comunali riguardanti specificamente il servizio d'igiene urbana - confermi, in modo diretto ed inequivoco, la necessità che tale servizio si estendesse obbligatoriamente alla forma integrata, comprensivo della raccolta differenziata, interpretazione del resto avvalorata dai contratti susseguitisi la cui stipulazione è avvenuta in un quadro di sostanziale conferma e specificazione dei patti e condizioni dettate, in via trattativa e con più meno espresso rinvio alle relative disposizioni, dalla necessità di

conformarsi alla legge vigenti (decreto Ronchi e corpi normativi successivi che regolavano l'intera materia) da cui, certamente, l'azione della P.A. e quella delle società in essa momentaneamente "incardinate", per effetto dell'espletamento del pubblico servizio, non potevano in alcun modo divergere.

E della descritta circostanza – e conseguente condotta obbligatoria – non può dubitarsi che sia le società che gli amministratori e dirigenti comunali fossero, naturalmente, ben consci, come si ricava, anche indirettamente, dalla specificità delle clausole contrattuali inserite nel programma pattizio e dall'articolato contenuto del disciplinare tecnico appositamente approvato ed accessivo alle convenzioni di servizio stipulate mediante contratto in forma pubblico-amministrativa; ne costituiscono fulgido esempio ed incontrovertibile dimostrazione, infatti, le impartizioni di determinate prescrizioni alla cittadinanza e le iniziative e campagne informative o di sensibilizzazione e di persuasione cui erano, concorsualmente, tenuti la società affidataria sotto l'egida ed il costante controllo del comune per regolamento comunale (che costituiva una prima applicazione dell'art. 21, co. 2, del D. Lgs.n. 22/97, cfr. art. 1, prin. gen.) e in virtù delle risalenti ordinanze sindacali che già disponevano l'attivazione di tale raccolta differenziata per le diverse frazioni merceologiche o di materiali, ritenuta indispensabile per un serio ed efficace servizio di raccolta dei r.s.u. (in proposito, cfr. Ordinanza sindacale n. 651 del 20/6/2003; Del. Di Giunta n. 310 del 2003).

Tali circostanze, sostenute dalla Procura, sono state del resto parzialmente confermate da alcuni difensori o non specificamente contestate e, quindi, costituiscono fatti che non occorre accertare in quanto pacifici, (arg. ex art. 115 c.p.c., anche nel testo in vigore *ratione temporis*, ante riforma introdotta dalla L. n. 69/2009, secondo Cass., n. 13830/2004 e n. 10208/2007).

La vigente normativa in materia dettata dal D. Lgs. del 5/2/1997, art. 22 e s.m.e, imponeva – si ribadisce – l'obbligo della raccolta differenziata delle varie tipologie dei rifiuti solidi urbani

che consenta il riciclaggio di frazioni significative dei medesimi, in modo da ottenere una riduzione dei rifiuti da smaltire in discarica.

In difformità con le suddette espresse previsioni di autonomia negoziale e quelle eteronome di fonte legale, nazionale o sovranazionale, integratrici e richiamate anche nei programmi contrattuali stipulati, è fuor di dubbio che il servizio di che trattasi è stato svolto in maniera mediocre e del tutto insoddisfacente, nonostante l'“obiettivo” minimo da realizzare cui la società (ed il comune) avrebbe dovuto, necessariamente (e concorsualmente) tendere quale struttura deputata alla gestione di un servizio pubblico di interesse generale, ritenuto essenziale ed indispensabile (D.M. 28/5/1993), il cui svolgimento rientra nelle finalità istituzionali tipiche, prioritarie ed indefettibili dell'ente locale.

**7** In ordine all'*an* del danno erariale, non si ritiene fondata l'argomentazione difensiva - dedotta da alcuni convenuti secondo cui la copertura integrale del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani avverrebbe mediante la tariffa RSU gravante sui cittadini, con conseguente inesistenza del danno pubblico azionato con l'atto introduttivo del giudizio. Occorre, infatti, in proposito considerare che il principio, stabilito dall'art. 61 del D.Lgs. 15 novembre 1993 n. 507, di corrispondenza tra gettito complessivo della tassa e costo di esercizio del servizio di smaltimento dei rifiuti riguarda il limite di importo complessivo annuale al quale devono soggiacere le tariffe determinate dal Comune (e quindi le scelte gestionali delle amministrazioni comunali: Cass. Civ. Sez. V, sent. n. 21719 del 17-11-2004). Si evidenzia, peraltro, che la disposizione richiamata, al primo comma, prevede che *“il gettito complessivo della tassa non può superare il costo di esercizio del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni ... né può essere inferiore ... al 70 per cento del predetto costo”* per gli enti locali con situazioni strutturalmente deficitarie, mentre al secondo comma precisa che *“il costo del servizio di cui al comma 1 comprende le spese inerenti e comunque gli oneri diretti e indiretti, nonché le quote di ammortamento dei mutui per la costituzione di consorzi*

*per lo smaltimento dei rifiuti"*, cioè una serie di costi ordinari e prevedibili, in quanto tali irrelazionabili a quelli sostenuti per l'emergenza rifiuti in generale e per l'abbandono nelle strade cittadine di quantità enormi di rifiuti indifferenziati in particolare. Si osserva, pure, che la T.A.R.S.U. deve coprire il costo di un servizio di raccolta rifiuti che si effettua in concreto, non quelli di un servizio che invece resta sostanzialmente inattuato, come la raccolta differenziata dei rifiuti presso il Comune di XXXXXXXX nel periodo 2004-2007.

Il Collegio ritiene, in modo dirimente, di dover ricordare che è del tutto irrilevante la fonte di finanziamento delle risorse destinate (c.d. funzionalizzazione) all'espletamento dei servizi pubblici, soprattutto se considerati essenziali per la collettività amministrata, assumendo decisivo valore il parametro di riferimento costituito dalla provenienza dal bilancio pubblico delle somme indebitamente o inutilmente utilizzate a fronte di un servizio non reso o reso in modo difforme ed assolutamente insufficiente sotto il profilo quali-quantitativo rispetto alla caratteristiche stabilite dalla legge - fonte eteronoma - o in via di autonomia contrattuale (contratto di servizio, in questo caso).

Con la conseguenza che anche i fondi provenienti da privati cittadini erogati in ragione dell'esigenza di fiscalità generale e riscossi anche coattivamente per sussistenza di un'obbligazione rivestente natura tributaria ed in base ad un titolo di diritto pubblico, una volta versati ed inseriti o iscritti contabilmente nei bilanci dell'ente pubblico (Stato, Regione o ente locale che sia) dismettono la primitiva natura privatistica propria e tipica della forma di finanziamento per assumere una vocazione pubblicistica, una sorta di novazione del titolo, in funzione dell'intenso vincolo di destinazione pubblica e della pertinenza all'ente pubblico che necessariamente li avvince in quanto teleologicamente volti al soddisfacimento di esigenze ed interessi sociali e pubblici la cui frustrazione, determinata da scorretta gestione, ben può dare luogo a responsabilità per violazione di specifici obblighi di servizio derivanti dal rapporto

giuridico di servizio intrattenuto con la P.A. da coloro che quel denaro hanno malamente amministrato (*ex multis*, cfr. Cass., SS.UU., 18259/2004; n. 15599/2009 e n. 22652/2008).

Incombe su tutti i soggetti, indipendentemente dalla natura pubblica o privata rivestita, che detti fondi amministrano assicurarne l'utilizzo nel rispetto del vincolo di destinazione imposto (Cass., SS.UU., n. 295/2013).

**8** Per quanto riguarda, in particolare, la **valutazione del danno** precedentemente descritto, occorre osservare quanto segue.

La prima tipologia di nocumento è rappresentata dai mancati introiti (lucro cessante) a titolo di corrispettivo derivante dalla vendita del materiale raccolto in maniera differenziata, sebbene non risulti in pratica venduto, che è stata quantificata in complessivi 2.543.728,77 euro (rispettivamente, 629.496,40 euro per il 2004, 620.984,40 euro per il 2005, 609.312,06 euro per il 2006 e 683.935,91 per il 2007), a seguito di comparazione, per ogni anno preso in considerazione, del reddito minimo astrattamente e potenzialmente realizzabile in base alla legge con gli introiti effettivamente incamerati per il conferimento presso i consorzi di filiera del materiale stesso, per ogni singola frazione merceologica.

La seconda posta dannosa, rappresentata dal c.d. danno emergente -determinato dai maggiori costi sostenuti a titolo di "tariffa smaltimento rifiuti" per il conferimento presso i C.D.R. di materiale che avrebbe potuto essere destinato proficuamente alla raccolta differenziata per ogni singola annualità e che invece ha costituito peso aggiuntivo da pagare, nei termini capillarmente descritti in citazione (pagg. 25 e segg.)- è stata quantificata in complessivi 3.669.431,47 euro (e, in modo disaggregato, 837.271,75 euro per il 2004, 840.721,36 euro per il 2005, 850.619,24 euro per il 2006 e 1.140.819,24 euro per il 2007).

L'organo requirente ha, altresì, tenuto conto dell'apporto concausale di altri soggetti e rideterminato l'importo delle due distinte voci di danno, rispettivamente, in 1.148.290,40 euro (effettuate le opportune detrazioni di un quarto per il periodo giugno 2006-dicembre



2007 in quanto ritenuto non imputabile) ed in 1.638.949,40 euro la seconda, anch'essa decurtata per analoghe ragioni; per una somma complessiva di 2.787.240,04 euro.

Occorre, al riguardo, rilevare che la Procura attrice nella valutazione del danno ha adottato - sia con riferimento al danno emergente che al lucro cessante- criteri opportunamente prudenziali e che il Collegio condivide, sia sotto il profilo della tecnica liquidatoria che del metodo applicativo; ciò nondimeno, si ritiene equo, in ragione delle considerazioni che saranno esplicitate nel punto riguardante il nesso di causalità, apportare un'ulteriore riduzione della cifra complessivamente liquidata per entrambe le partite di danno, nella misura del 40%, di talché il nocumento derivato dalla mancata attivazione nel Comune di Xxxxxxx di un efficiente sistema di raccolta differenziata dei rifiuti, viene, provvisoriamente, quantificato nella complessiva somma di 1.627.344,02 euro.

Inoltre, condivisibile è parimenti la necessaria e successiva ripartizione tra gli autori del danno -odierni convenuti- in ragione dei singoli apporti concausali (art. 1-quater della L. n. 20 del 1994 e s.m. e i.), cui è rimproverabile la colpa grave per inescusabile trascuratezza nel concorrere, con la propria condotta, alla realizzazione di un efficiente ed efficace sistema di raccolta differenziata dei rifiuti, nonostante l'affidamento del relativo servizio a società pubbliche, peraltro costituite a tal fine specifico, consentisse una ragionevole aspettativa di successo.

**9** La Procura, pur avendo inizialmente contestato ai convenuti anche il danno all'immagine provocato alla Regione Campania, non ha inteso esercitare tale azione risarcitoria in via prudenziale e per ragioni di economia processuale alla luce del mutato quadro normativo che ne subordina l'esercizio all'avvenuto riconoscimento di fatti costituenti solo alcune tipologie di reato (*rectius*, delitti contro la P.A., ex art. 17, comma 30 ter, D.L. n. 78/2009 convertito in L. n. 102/2009, modificato dall'art. 1 del D.L. n. 103/2009, convertito in L. n. 141/2009).

Diversamente, il Requirente ha ritenuto non sussistere alcuna preclusione per la condanna dei convenuti, in misura di 150.000,00 euro, per danno conseguente alla lesione della reputazione inferta al Comune di Xxxxxxx, ribadendo tale richiesta nell'udienza di discussione.

La domanda proposta non può, però, trovare accoglimento per le ragioni già ampiamente descritte nel precedente specifico di questa Sezione, cui si ritiene di prestare continuità (sentenza n. 1870/2013).

In detto arresto giurisprudenziale la Sezione ha affermato che: *"la risarcibilità del danno non patrimoniale in favore della persona, anche giuridica, in passato limitata ai danni derivanti da reato - secondo una rilettura costituzionalmente orientata dell'art. 2059 c.c. - è possibile ove venga in rilievo la lesione di beni o di valori (diritti) c.d. immateriali ed inviolabili della persona fisica non avente natura economica, anche di rilevanza costituzionale. (Cass., SS.UU., n. 15022/2005, n. 11761/2006, n. 23918/2006).*

*Infatti, tra i diritti fondamentali rinvenibili direttamente in Costituzione, rientra quello all'immagine della persona giuridica, privata o pubblica (come nel caso dell'art. 2 Cost.).*

*Nell'elaborazione del danno all'immagine come tipologia di danno non patrimoniale, si è ritenuto che esso debba sempre manifestarsi nelle conseguenze che genera nel soggetto, sotto il duplice profilo della incidenza negativa che la diminuzione della considerazione e del prestigio comporta nell'agire delle persone fisiche che ricoprono gli organi della persona giuridica o dell'ente e, quindi, nell'agire dell'ente, e nei comportamenti dei consociati in genere o di settori o categorie di essi, con i quali la persona giuridica o l'ente di norma interagisca.*

*Orbene, in disparte dalla valenza del danno come danno-conseguenza, anziché danno-evento, con connesso, diverso regime probatorio (Cass., Sez. III, 4 giugno 2007, n. 12929, cit.), alla luce dei principi fissati dai recenti orientamenti giurisprudenziali non sembra vi sia*

*più spazio per declinare e creare, all'interno dell'unica categoria generale di danno c.d. non patrimoniale prevista dal legislatore, ulteriori ed autonome sottocategorie di danno, che non siano meri aspetti o articolazioni che il danno "non patrimoniale" assume nei diversi casi (sofferenze fisiche e psichiche; danno alla salute, alla vita di relazione, ai rapporti affettivi e familiari, alla personalità, ecc.; v. C.conti, Sezioni riunite n. 10/QM/2003 e n. 1/QM/2011; Cass., SS.UU., n. 26972 e n. 26975 dell'11 novembre 2008; Cass., Sez. 3, n. 19816/2010).*

*Non può condividersi, pertanto, l'operata configurazione autonoma del danno alla reputazione, distinta rispetto a quello all'immagine, ma va affermata quella di unitaria voce di danno in base al criterio di sussunzione, come pregiudizio o lesione del diritto inviolabile della personalità dell'ente (artt. 2 Cost. e 10 c.c.), traducendosi nell'offesa al prestigio, al decoro ed all'onore che la persona, anche giuridica, gode nei confronti dei consociati.*

*Anche diversamente opinando, del resto, la sussistenza del danno contestato non può ritenersi sussistente, non trovando conferma in sufficienti ed idonei elementi probatori forniti dalla Procura che non ha soddisfatto il relativo onere, che le incombeva in base al tradizionale riparto delle attività processuali (art. 2967 c.c.).*

**10** Sotto il profilo della sussistenza **dell'elemento del rapporto di servizio**, per la sua configurabilità nei confronti delle distinte società, pubblica e mista, è sufficiente operare un rinvio, *ob relationem*, alle considerazioni svolte precedentemente in sede di questione di giurisdizione (par. 1 della parte motiva).

Per quanto, invece, concerne i restanti convenuti, amministratori, dirigenti comunali e Sub-commissario straordinario, va ritenuta *in re ipsa* la sussistenza del rapporto di servizio o d'impiego intercorrente con l'Amministrazione comunale danneggiata, essendo costoro tutti inquadrati nell'organizzazione o apparato amministrativo dell'ente locale poiché rivestenti in esso un incarico politico-amministrativo di sindaco (C) o di assessore comunale con specifica delega all'ambiente (C) o dirigenziale del competente settore (M e I), con rapporto di lavoro

dipendente a tempo indeterminato, secondo il corredo normativo contenuto nel combinato disposto degli artt. 50, 54, 107 e 93 del D.lgs. 267/2000, oppure con relazione, quanto meno, di servizio o funzionale connotata da tale inserimento nell'apparato del soggetto pubblico, suscettibile di renderlo partecipe dell'operato della P.A. (nel caso di F, subcommissario, arg. ex Cass., SS.UU., 21/5/2003, n. 7946), la cui inosservanza con violazione degli obblighi di servizio da esso discendenti comporta una condotta *contra ius* che, ove foriera di danno sofferto dalla P.A., indipendentemente se quella di appartenenza o altra, è suscettibile di scrutinio giurisdizionale riservato a questa Corte.

**11** Per quanto, poi, concerne il **nesso di causalità** esso è rilevabile tra il danno descritto e le condotte tenute dai convenuti sulla base del criterio della c.d. causalità materiale o adeguata o della c.d. prognosi postuma, giudizio formulato *ex ante*, ai sensi degli artt. 40 e 41 c.p., sulla scorta dell'*id quod plerumque accidit* ed in termini di diretta e di immediata consequenzialità tra condotta ed evento lesivo, secondo quanto affermato dalla più accreditata giurisprudenza sia della C.Conti (SS.RR., 4/3/1996, n. 96/A) sia della Corte di Cassazione (23/4/1998, n. 4186; n. 329/01, n. 7695/08; n. 6474/2012, e SS.UU., n. 577/2008).

Anche sotto tale profilo la prospettazione attorea si rivela sostanzialmente condivisibile. Invero, il nocumento di che trattasi si è senz'altro prodotto in conseguenza delle condotte, prevalentemente omissive e talora commissive, anche mediante omissione per violazione degli obblighi discendenti da particolari posizioni di garanzia o di controllo, sia degli Amministratori comunali e dei dirigenti o con delega di settore in carica nel periodo considerato, sia delle citate società pubbliche affidatarie del servizio di raccolta differenziata dei rifiuti.

Stante l'assenza di comportamenti alternativi corretti dovuti, quanto esigibili, i molteplici motivi dedotti dai convenuti nelle proprie difese processuali inerenti all'attività

“obiettivamente” amministrativa comunque svolta rivestono ed assumono rilevanza, non certo esimente o scriminante del danno erariale provocato, bensì unicamente sotto il diverso profilo della ripartizione della quota di danno causato in proporzione all’efficienza concausale delle singole condotte concorrenti ascrivibili ai responsabili, non potendosi comunque ritenere radicalmente escluso il singolo contribuente per i motivi che meglio si specificheranno più avanti, nella parte riservata all’accertamento dell’elemento costitutivo soggettivo o psicologico.

Pur tuttavia, per le ragioni di seguito esplicitate, si ritiene di dover apportare alla prospettazione attorea un ulteriore correttivo, proprio a causa dell’estensione dei motivi in parte già indicati ed anticipati dallo stesso requirente nell’atto introduttivo del giudizio e ritenuti rilevanti ai fini della quantificazione del risarcimento del danno richiesto e della proporzionale riduzione dell’addebito, accogliendo, per l’effetto, le richieste provenienti dai difensori di tutti i convenuti.

La prima si ricollega alle considerazioni svolte nella Delibera n. 155/2010 dalla Sezione di Controllo per la Campania in sede di controllo successivo sulla gestione (art. 3, co. 4, L. n. 20/1994), intitolata “*La gestione dell'emergenza rifiuti in Campania*” ed approvata nell’adunanza del 28/9/2010, secondo cui:

*“Tra i fattori determinanti il persistere dell'emergenza sono da annoverare:*

- *gli insufficienti livelli di raccolta differenziata;*
- *il malfunzionamento e sovraccarico degli impianti di selezione;*
- *l’insufficienza degli impianti di compostaggio di qualità;*
- *l’erronea programmazione ed i notevoli ritardi nelle procedure autorizzative dell’utilizzo dei CDR e nella realizzazione di termovalorizzatori, come quello di Acerra;*
- *l’eccessivo frazionamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;*
- *la temporanea assenza di sufficienti volumi di discarica.*

*Alla base delle gravi emergenze (in termini di rischi per la salute e per l'ambiente) determinate dalla gestione dei rifiuti e sfociate in un'endemica e ancor più grave crisi scoppiata alla fine dell'anno 2007 a causa della chiusura di uno dei più grandi siti di stoccaggio di eco-balle (quello di Taverna del Re sito in Giugliano in Campania) che determinava il contemporaneo blocco degli impianti di CDR e la chiusura del più significativo sbocco della raccolta di rifiuti quotidiana, vi è una serie di omissioni e di inadempienze. Di questi, le principali responsabilità sono da attribuire alle molteplici incertezze normative, ad una carente programmazione (spesso aggravata da insufficiente coordinamento), nonché alla incapacità di taluni amministratori di Comuni e Consorzi di Bacino di attivare tempestivamente i fondi stanziati per la realizzazione di essenziali infrastrutture e di ottemperare ad una corretta comunicazione con le popolazioni di riferimento, così da mitigarne la naturale avversione e diffidenza verso ogni tipo di insediamento impiantistico per quanto necessario e vantaggioso se correttamente gestito.*

*A tali lacune non sempre ha corrisposto l'azione sostitutiva delle Strutture commissariali, necessaria soprattutto per utilizzare efficacemente i fondi stanziati ed assicurare il normale svolgimento del ciclo dei rifiuti, specie nei casi di palesi incapacità nell'organizzazione della raccolta differenziata o di omesso pagamento della tariffa dovuta per il conferimento dei rifiuti agli impianti.*

*Al contrario, il perdurante ricorso alla gestione straordinaria ha comportato il radicamento delle Strutture commissariali, le quali hanno assunto un ruolo 'omnicomprensivo' di programmazione, attuazione e gestione dell'intero ciclo dei rifiuti, con la graduale esternalizzazione delle funzioni e la tendenza alla deresponsabilizzazione da parte dei livelli istituzionali ordinariamente competenti in materia".*

Le evidenziate osservazioni, sostanzialmente contigue rispetto a quelle esposte dal requirente nell'atto introduttivo del presente giudizio, non solo risultano perfettamente condivisibili

perché formulate a conclusione di un'indagine estremamente delicata quanto complessa, ben strutturata ed approfondita, con particolare e specifico riferimento naturalmente alla situazione emergenziale campana, ma inducono anche ad attribuire alle condotte degli odierni convenuti nella determinazione del danno indicato un ruolo di efficienza causale leggermente più contenuto rispetto a quello prospettato dalla Procura attrice nell'atto di citazione a giudizio.

Il secondo motivo, invece, riposa sulla concreta individuazione delle singole quote di responsabilità in caso di concorso di colpe cc.dd. "esogene", che il Collegio ritiene possano ricondursi anche ad altri soggetti, seppur non citati in giudizio, come, oltre a quelli indicati dalla Procura, ad esempio, i commissari straordinari all'emergenza rifiuti succedutisi nell'incarico, i componenti del Consiglio comunale e, soprattutto, della Giunta che, a più riprese, hanno concorso ad autorizzare l'affidamento del servizio, nonostante le gravi e reiterate inadempienze ed i deludenti risultati conseguiti, abdicando al concreto esercizio dei poteri pubblicistici decisionali e di vigilanza sulla gestione, tipica espressione di funzioni di riesame di un'amministrazione accorta e diligente.

Ma pure dei Presidenti p.t. e Commissari del Consorzio di Bacino NA 4 Cosmarina (v. nota prot. n.2283 del 9/7/2007 in ordine al ritardo e/o difficoltà di procedere al passaggio di cantiere e di affidamento della gestione del servizio) e dei Presidenti, Amministratori e Consiglieri p.t. delle società affidatarie del servizio, nonché degli organi di controllo e di revisione sia dell'ente locale che della società pubblica, estese a determinate ed innegabili circostanze oggettivamente sussistenti, non disgiunte dalla valutazione complessiva del contesto generale nel quale i convenuti sono stati costretti ad operare nel determinato momento storico, rivelatosi estremamente critico e gravemente compromesso dalla non trascurabile tensione sociale.

A ciò si aggiunge il profondo disagio che minava il buon andamento dell'azione amministrativa per effetto del continuo susseguirsi di una profluvie di ordinanze commissariali che potevano imprimere alla medesima, nel già complesso quadro normativo esistente e delle modalità operative, quel carattere ondivago, di confusione e di incertezza che, peraltro, non rendeva certo agevole, in parte disorientandola, la ricerca e l'individuazione di un modello gestionale adeguato alle particolari esigenze con la conseguenza del nocumento derivato dalla mancata attivazione e realizzazione nell'ambito comunale di un efficiente sistema di raccolta differenziata dei rifiuti nel periodo 2004-2007.

Pertanto, pur sostanzialmente confermando il criterio applicativo della ripartizione interna delle singole quote di addebito o responsabilità elaborato dalla Procura, individuate secondo il principio di parziarietà come vuole l'art. 1, co. 1-quater e quinquies, L. n. 20/1994 e s. m. e i., compresa quella ascrivibile al F per la grave negligenza dimostrata nell'indicare la I come soggetto affidatario senza alcun espletamento di gara e senza apposita e specifica previsione del servizio comprensivo della raccolta differenziata –a scanso di equivoci- il Collegio ritiene opportuno e congruo apportare un temperamento alla richiesta di risarcimento del danno per l'innegabile ruolo più contenuto svolto nella produzione del danno contestato, in ragione di una sua complessiva riduzione percentuale del 40%., come anticipato e precisato in punto di valutazione del danno.

Ciò, si ribadisce, in relazione al riconoscimento dell'incidenza dei correlativi apporti o contributi concausali provenienti da pluralità di condotte, seppur colpose e indipendenti, comunque collegate al fatto dannoso, realizzate da soggetti da ritenersi apparentemente corresponsabili, come detto, seppur non evocati in giudizio, sulla base dell'applicazione del principio di equivalenza delle cause (art. 41, co. 1, c.p.).



**12** Riguardo, infine, **all'elemento soggettivo o psicologico** dell'illecito amministrativo-contabile, che la Procura ha qualificato come colpa grave, esso deve ritenersi sussistente per le seguenti considerazioni.

Secondo la prospettazione del Requirente i pregiudizi patrimoniali precedentemente quantificati vengono, invero, ritenuti addebitabili, in larga misura, alla I Spa ed alla R.T.I. G-A M s.p.a., società a partecipazione mista privata-pubblica, per non aver attribuito alla gestione del servizio di r.d. la dovuta importanza per il carattere di essenzialità che essa, invece, era meritevole di rivestire per le ragioni suesposte, e che sarebbe impensabile, infatti, tanto nella logica giuridica ed economica, quanto in quella industriale e commerciale, che un soggetto creato in forma societaria ed industriale agile e flessibile per attendere al servizio di raccolta rifiuti urbani comunali, con una propria dotazione patrimoniale e finanziaria, con un proprio presidente e un consiglio di amministrazione per la definizione delle linee strategiche, con un amministratore delegato ed uno staff dirigenziale per dare concreta esecuzione agli obiettivi di impresa, con una convenzione di circa 7 milioni di euro annui, con una rete di collaborazione, di contribuzione e di assistenza da parte di altre realtà istituzionali dello stesso settore (Commissariato straordinario, consorzi di bacino, imprese pubbliche e private), con la disponibilità di un patrimonio di conoscenze tecniche ed un know-how che nel settore dei rifiuti è un dato acquisito e che non richiede incerti empirismi, salti nel vuoto, ma nemmeno una medio-lunga formazione di esperienza, sarebbe impensabile, si diceva, che un soggetto del genere si accingesse a svolgere il suddetto servizio prescindendo totalmente dal carattere essenziale della raccolta differenziata o la ritenesse un'attività marginale o meramente sperimentale nel suo *asset* e del suo *core-business*.

L'articolata ricostruzione operata dalla Procura e le risultanze processuali inducono a ritenere pienamente integrati gli estremi della colpevolezza, che assume indubbio grado di gravità, livello richiesto quale soglia minima di punibilità, a causa dell'inescusabile e macroscopica

negligenza addebitabile, in via concorrente, alle società per azioni affidatarie del servizio, tradottasi nel mancato raggiungimento delle percentuali progressive di raccolta differenziata, nonostante i precisi obblighi contrattuali e legali assunti.

Occorre rilevare che le società preposte alla gestione di un servizio pubblico, nei termini dianzi precisati, sono esse stesse articolazione "strumentale e funzionale" della pubblica amministrazione per cui, in tale contesto, il *management* societario non può certo ignorare, incolpevolmente, la matrice pubblica delle fonti del finanziamento – che provengono dall'ente locale azionista, esclusivo o prevalente, essendo senza alcun dubbio consapevole di utilizzare e di gestire risorse provenienti dalla collettività per l'esercizio della gestione di un servizio pubblico, viepiù essenziale.

Pertanto, si ritiene che il pregiudizio patrimoniale precedentemente quantificato sia riconducibile, in primo luogo, alle società affidatarie del servizio, per non aver dimostrato un sufficiente grado di competenza professionale elaborando una proposta operativa e tecnologica adeguata al compito assunto con la stipula del contratto di servizio e, per tale inescusabile negligenza, non aver consentito il raggiungimento delle percentuali di raccolta differenziata dei rifiuti stabilite dalla legge e richiamate dalle norme pattizie.

Del pari, si qualifica giuridicamente scorretto anche il comportamento osservato dagli amministratori (sindaci ed assessori) e dai dirigenti comunali del settore che hanno deciso e scelto di stipulare apposite convenzioni con detta società perseverando, pervicacemente, nella realizzazione del programma pattizio nonostante le gravi inadempienze e senza con questo ottenere, però, migliori e più lusinghieri risultati (una sorta di *culpa in eligendo*).

Ma, soprattutto, per il particolare e rilevante ruolo rivestito all'interno della struttura comunale dagli amministratori e dai dirigenti, è loro rimproverabile l'aver sottovaluto o trascurato, grossolanamente, la notevole e fondamentale importanza assunta dall'esigenza di realizzare un servizio di r.d. efficace ed efficiente omettendo:

di disporre un'adeguata informazione e formazione della cittadinanza-utenza, ad esempio, attraverso la realizzazione di idonee e concrete campagne di informazione sociale in grado di coinvolgere fattivamente i cittadini, capaci di smuovere, risvegliandole, le sopite coscienze civili dei più riottosi, ovvero di stringenti prescrizioni o con la predisposizione - e concreta applicazione - di rigorosi e severi strumenti sanzionatori conseguenti a capillari controlli in grado di costituire una deterrenza per eventuali violazioni od abusi, rivelandosi, con ogni evidenza, del tutto inadeguati gli atti di indirizzo e le ordinanze adottati;

di esercitare poteri di sorveglianza e capillari controlli sulle modalità di raccolta e sulla corretta differenziazione e separazione dei materiali ricorrendo, in caso di risultati dimostratisi deludenti, all'applicazione o al potenziamento di sistemi di raccolta in grado di assicurare la separazione dei rifiuti, attesa l'insufficiente utilizzazione di campane e di contenitori in plastica, o favorendo e potenziando la raccolta *c.d. porta a porta* in modo diffuso e/o attraverso l'installazione di sistemi di video-sorveglianza in prossimità delle zone ove erano posizionati i contenitori (campane) destinati alla raccolta dei diversi materiali;

di prevedere, come contraltare, sistemi premiali capaci di incentivare comportamenti sempre più virtuosi;

di esercitare un corretto, puntuale e penetrante potere di vigilanza e di controllo dell'attività spiegata dalle società affidatarie del servizio, dimostratisi in concreto fallimentare, che si traduceva in un grave inadempimento, difforme da quello - correttamente esigibile - della prestazione contrattuale dovuta, abdicando all'adozione di rimedi sanzionatori di natura pubblicistica o privatistica che l'ordinamento giuridico e il contratto di servizio apprestava in favore delle parti adempienti, previa contestazione di disservizi, comportamenti propedeutici a provvedimenti di liquidazione di un minor canone rispetto a quello pattuito o all'irrogazione di sanzioni pecuniarie o penali, come indispensabile corredo sanzionatorio e, nei casi più gravi e reiterati, addirittura, risolutorio, non certamente preclusi all'ente pubblico quali espressione

di c.d. autotutela negoziale o privata in presenza di posizioni giuridiche paritetiche di diritto soggettivo che connotano la fase di esecuzione del contratto o della convenzione di affidamento, di chiara matrice sinallagmatica (Corte Cost., 19/11/2007, n. 40 e 14/12/2007, n. 431; Corte Cass., SS.UU., 20/12/2006, n. 27170 e 28/12/2007, n. 27169; Cons. St., Sez. V, 29/11/2004, n. 7772).

Rimedi esercitabili dall'ente, come detto, intesi a colpire inadempimenti o adempimenti non conformi alle obbligazioni contrattuali, nell'interesse dell'ente amministrato o presso il quale si prestava la propria funzione.

Dalle risultanze istruttorie riguardanti i convenuti amministratori e dirigenti comunali ne emerge, in modo perspicuo, il comportamento eminentemente omissivo avendo tollerato un non esatto adempimento delle prestazioni previste dal contratto di servizio, essendosi inspiegabilmente ed ingiustificatamente astenuti dall'esercizio diligente delle proprie e doverose prerogative soprattutto in considerazione della difficile situazione concreta ed obiettiva che affliggeva la collettività alle prese con l'endemica difficoltà del corretto espletamento del descritto servizio pubblico indispensabile ed essenziale non suscettibile di sospensione o di interruzione al fine di promuovere comportamenti virtuosi intesi a ripristinare livelli di legalità, di efficienza, di efficacia e di economicità che costituiscono parametri e tipica espressione "endiade" dei principi di buon andamento, di legalità di imparzialità della P.A., di sana e prudente gestione delle risorse finanziarie pubbliche (art. 97 Cost. e 1 L. n. 241/90 e s. m. e i).

Del resto, è agevole rilevare come non sia possibile traslare la responsabilità unicamente sulla società di gestione dal momento che non risultano negli atti di causa convincenti elementi probatori idonei a confutare la mancanza "a monte" di una raccolta differenziata dei rifiuti seriamente ed efficacemente intrapresa, vale a dire effettuata tempestivamente e ragionevolmente già *ab imis*, vale a dire nel momento della produzione e del prelievo dei

rifiuti selezionati dai locali, pubblici o privati, e dalle aree scoperte interessate, o della esatta collocazione dei medesimi nei distinti contenitori situati nel territorio comunale.

Conclusivamente, ai convenuti è rimproverabile un atteggiamento di sostanziale inerzia e ingiustificabile indifferenza rispetto a legittime e doverose attività propositive e a iniziative da intraprendere poiché necessitate e volte al miglioramento del servizio e al costante monitoraggio del livello qualitativo e quantitativo del servizio di r.d.; comportamenti che denotano inescusabile negligenza e grave trascuratezza dimostrate nella cura dell'interesse pubblico che avrebbe dovuto essere invece tutelato attraverso l'esatto svolgimento delle funzioni istituzionali loro attribuite.

Per cui è possibile affermare che la mancata o incompiuta realizzazione, nel Comune di XXXXXXX, di un efficiente ed efficace sistema di raccolta differenziata dei rifiuti, nonostante l'affidamento del relativo servizio ad un'impresa pubblica specificamente costituita per tale finalità e che avrebbe dovuto essere dotata di un vasto patrimonio di conoscenze tecniche di settore che non lasciava certo spazio ad improvvisazioni o a superficialità nell'erogazione del servizio, rappresenta il risultato di una condotta gravemente colposa rimproverabile agli odierni convenuti a causa della violazione di obblighi di servizio che richiedevano, essendo concretamente esigibile, l'osservanza sia di regole cautelari di diligenza (c.d. colpa generica), che di determinate disposizioni di leggi (c.d. colpa specifica), ai sensi dell'art. 43 c.p., la cui violazione è produttiva di conseguenze dannose per l'ente locale, facilmente prevedibili ed evitabili.

Ricorrono in capo ai convenuti, quindi, tutti gli elementi costitutivi cc. dd. positivi per affermarne la responsabilità amministrativa.

**13** Con riferimento, infine, alla richiesta subordinata di tutti i convenuti costituiti di applicazione del potere riduttivo del danno subito dall'amministrazione comunale va ricordato, in generale, che l'art. 1, comma 1 bis, della legge n. 20/1994, modificato per

effetto della riforma introdotta con la Legge n. 639/1996, ha riconfermato l'esistenza del potere riduttivo della Corte dei conti, già previsto dall'art. 52 del testo unico approvato con R.D. n. 1214/1934 e dall'art. 83 del R.D. n. 2440/1923, secondo il quale il Giudice contabile: "valutate le singole responsabilità può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto".

Orbene, l'applicazione del principio di graduazione della colpa in base all'elemento soggettivo psicologicamente riferibile ai singoli corresponsabili, non disgiunto dalla valutazione dell'efficienza causale addebitabile astrattamente a soggetti che, come precisato, sono rimasti estranei all'azione di danno, può trovare ingresso nel presente giudizio per la sussistenza di situazioni legittimanti.

Depone per tale opzione, il comportamento tenuto in una condizione di obiettiva difficoltà e di criticità del contesto ambientale, di incertezza e febbrile evoluzione normativa, di emergenza e di forti pressioni e tensioni sociali che hanno contrassegnato il periodo in cui la complessa ed articolata gestione del servizio di raccolta dei rifiuti si è concretamente svolta, nel solco di quanto recentemente affermato da autorevole e condivisibile giurisprudenza di seconde cure di questa Corte (Sez. I Centr. App., n. 738/2012/A; Sez.III Centr. App., n.734 e 731 del 2013).

Per le complessive ed evidenziate ragioni, al danno complessivamente liquidato e di cui i convenuti tutti devono rispondere può apportarsi un'ulteriore riduzione, operata con equo apprezzamento (artt. 1226 e 2056 c.c.), del 30%, che comporta la liquidazione definitiva del danno erariale nella complessiva somma di € 1.139.140,81, comprensiva di interessi e di rivalutazione monetaria, oltre interessi legali decorrenti dalla data del deposito della sentenza e fino all'effettivo soddisfo.

Il danno così liquidato va addebitato ai soggetti convenuti nel presente giudizio ripartendolo nella seguente misura:

a) quota del al 5% del danno liquidato alle finanze pubbliche da defalcare, in prededuzione, dall'ammontare complessivo di detto danno (1.139.140,81 euro), a carico di F Giulio, sub-commissario, pari a 56.957,04 euro;

l'ammontare del danno residuo di 1.082.183,77 euro, va suddiviso:

b) la quota di tre quarti, pari a 811.637,83 euro, va attribuita alle società succedutesi nell'affidamento del relativo servizio e ripartita internamente:

b1) il 75%, pari a 608.728,37, euro viene posto a carico dell'I. Spa, società in fallimento;

b2) il 25%, pari a 202.909,45, a carico del R.T.I. G Spa – A M Spa;

c) la quota del restante quarto, pari a 270.545,94 euro, grava sugli amministratori e dirigenti del Comune di Xxxxxxx e viene internamente ripartita nei modi seguenti:

c1) il 25%, pari a 67.636,49 euro, a carico del sindaco, sig. C;

c2) il 50%, pari a 135.272,97 euro, a carico dell'assessore delegato, sig. C;

c3) il 12,50%, pari a 33.818,24 euro, a carico del dirigente sig. I;

c4) il 12,50%, pari a 33.818,24 euro, a carico del dirigente sig. M;

poste debitorie comprensive di interessi e di rivalutazione monetaria.

Per quanto riguarda, infine, le spese di giudizio, liquidate come indicato in dispositivo in favore dello Stato, esse vengono poste a carico dei responsabili, con vincolo solidale, secondo il principio della soccombenza, ai sensi del comb. disp. degli artt. 91 e 97 c.p.c.

**P.Q.M.**

**La Corte de Conti**

**Sezione Giurisdizionale per la Campania**

1. RIGETTA l'eccezione di difetto di giurisdizione;
2. RIGETTA l'eccezione di nullità degli atti istruttori e dell'atto di citazione, proposta ai sensi dell'art. 17, comma 30 ter, D.L. n. 78/2009, conv. in L. n. 102/2009, come mod. dall'art. 1 , D.L. n. 103/2009, conv. in L. n. 141/2009;
3. RIGETTA l'istanza d'integrazione del contraddittorio;

4. RIGETTA l'eccezione di decadenza per tardiva notificazione della citazione;
5. RIGETTA l'eccezione di prescrizione parziale dell'azione risarcitoria;
6. CONDANNA, in parziale accoglimento della domanda proposta, i convenuti al risarcimento del danno causato mediante pagamento, disposto in favore del Comune Xxxxxxx danneggiato, dell'importo complessivo di € 1.139.140,81, definitivamente liquidato e ripartito tra i medesimi nei seguenti termini:
  - a) 56.957,04 euro a carico di F Giulio;
  - b) 608.728,37 euro a carico dell'I. Spa, in fallimento;
  - c) 202.909,45 a carico del R.T.I. G Spa – A M Spa;
  - d) 67.636,49 euro a carico del sig. C;
  - e) 135.272,97 euro a carico del sig. C;
  - f) 33.818,24 euro, a carico del sig. I;
  - g) 33.818,24 euro, a carico del sig. M.

Sulle somme così liquidate e rivalutate, saranno dovuti gli interessi legali a decorrere dalla data di pubblicazione della presente sentenza sino all'effettivo pagamento.

I responsabili sono, poi, tenuti in solido al pagamento nei confronti dello Stato delle spese di giustizia che si liquidano in complessivi euro tremilanovecentootto/61 (€ 3.908,61\*)

Così deciso in Napoli, nelle camere di consiglio del 13/11/2013 e del 22/1/2014.

Il MAGISTRATO Estensore  
Dott. Gennaro Di Cecilia

IL PRESIDENTE  
Dott. Fiorenzo Santoro

Depositata in Segreteria il 20 novembre 2014

Il Direttore della Segreteria  
(Dott. Carmine De Michele)