

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CAMPANIA

composta dai seguenti signori magistrati:

Fiorenzo Santoro – Presidente

Michael Sciascia – Consigliere

Pasquale Fava – Referendario, estensore

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

Nel giudizio di responsabilità iscritto al numero 59107 del registro di segreteria promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Campania nei confronti dei signori:

Antonio Bassolino, rappr.to e dif.so dall'Avv. Gherardo Marone ed elett.te dom.to in Napoli, alla via Cesario Console 3, presso lo suo studio di quest'ultimo;

Riccardo Marone, rappr.to e dif.so dall'Avv. Gherardo Marone ed elett.te dom.to in Napoli, alla via Cesario Console 3, presso lo suo studio di quest'ultimo;

Ferdinando Balzamo, rappr.to e dif.so dall'Avv. Gherardo Marone ed elett.te dom.to in Napoli, alla via Cesario Console 3, presso lo suo studio di quest'ultimo;

Rosa Iervolino, rappr.ta e dif.sa dall'Avv. Felice Laudadio e Ferdinando Scotto ed elett.te dom.ta in Napoli, alla via Caracciolo 15, presso lo studio dei predetti difensori;

Ferdinando di Mezza, rappr.to e dif.so dall'Avv. Felice Laudadio e Ferdinando Scotto ed elett.te dom.to in Napoli, alla via Caracciolo 15, presso lo studio dei predetti difensori;

Gennaro Mola, rappr.to e dif.so dall'Avv. Felice Laudadio e Ferdinando Scotto ed elett.te dom.to in Napoli, alla via Caracciolo 15, presso lo studio dei predetti difensori.

Visto l'atto introduttivo del giudizio.

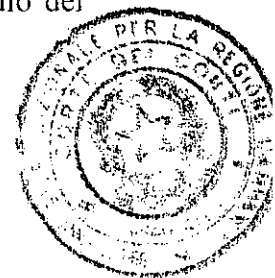
Visti gli altri atti e documenti di causa.

Udito nella pubblica udienza del 21 settembre 2010 il Giudice relatore Pasquale Fava.

Uditi nella medesima udienza il Pubblico ministero Antonio Buccarelli ed i difensori dei convenuti (Avv.ti Gherardo Marone e Felice Laudadio).

Premesso che

con atto di citazione, depositato il 29 dicembre 2008 ed iscritto al numero 59017 del registro di segreteria, la Procura regionale, sulla base di una relazione del servizio ispettivo di finanza pubblica del Ministero dell'economia e delle finanze (prot. 0150112 del 20 novembre 2007) che aveva segnalato l'esistenza di un danno erariale stimato in non. meno di € 13.031.059,67 (pag. 73), ha convenuto in giudizio i Sig.ri Ferdinando Di Mezza, Gennaro Mola, Rosa Iervolino, Antonio Bassolino, Riccardo Marone, Ferdinando Balzamo, in qualità di sindaci e assessori del Comune di Napoli competenti per materia, per sentirli condannare al pagamento di € 4.225.827,02 a titolo di danno erariale cagionato al Comune di Napoli per il mancato raggiungimento, in relazione agli anni 2003-



PF



2007 ed allo specifico segmento della carta e del cartone, delle percentuali di raccolta differenziata fissate dalla legislazione applicabile *ratione temporis*.

La Procura ha contestato anche il danno alla reputazione del Comune e all'immagine della Regione Campania, equitativamente quantificato in € 800.000,00, quale somma necessaria per il ripristino dell'immagine turistica, commerciale, ambientale, sociale della Regione lesa a livello e con risonanza internazionale.

Nella ricostruzione della Procura l'ammontare contestato a titolo di danno patrimoniale e quantificato in € 4.225.827,02 è relativo esclusivamente alla fattispecie afferente *"i mancati introiti a titolo di corrispettivo per la vendita di materiale raccolto in maniera differenziata (lucro cessante), comparando il reddito minimo potenzialmente realizzabile in base alla legge, con gli introiti effettivamente incamerati per il conferimento presso i consorzi di filiera (per tramite del consorzio di bacino) del materiale raccolto in maniera differenziata, rispetto all'unica frazione merceologica da raccogliere"* (la terza voce di danno di cui a pagina 15 dell'atto di citazione). PF

Quanto alle altre due voci di danno emergente relative all'eccesso di spesa da conferimento ai C.D.R. di cui a pagina 14 e 15 dell'atto di citazione la Procura non ha fornito quantificazioni limitandosi a formulare una "mera riserva" a pagina 17 che, tuttavia, si presenta in contrasto con pagina 1 dell'atto di citazione laddove l'ammontare contestato pari a € 4.225.827,02 si riferisce espressamente anche alla *"maggiore spesa per conferimento agli impianti di CDR del materiale non differenziato"*, nonché alle conclusioni della citazione ove non è formulata alcuna riserva.



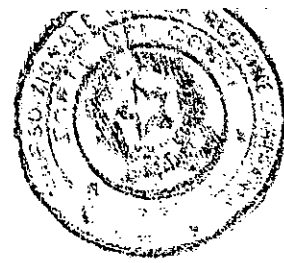
La ricostruzione accusatoria non ha negato che il consorzio di bacino Napoli 5, congiuntamente ad ASIA, abbia effettuato la raccolta differenziata della tipologia di materiale in oggetto (carta e cartone) realizzando taluni ricavi (cfr. le tabelle di pagine 13). Quest'ultima, tuttavia, ha censurato il danno differenziale conseguente al mancato raggiungimento delle percentuali di legge.

Secondo la Procura l'inefficienza del meccanismo di raccolta differenziata dipenderebbe dalle carenze strategiche, pianificatorie, programmatiche e progettuali emergenti dal modello organizzatorio di raccolta e riciclo dei rifiuti implementato dal Comune di Napoli in persona dei vertici politico-amministrativi.

PP

La Procura ha rilevato, inoltre, che la raccolta differenziata costituisce un anello vitale del ciclo integrato dei rifiuti consentendo di limitare lo sversamento in discarica e realizzando, nel contempo, oltre ad un ingente risparmio di spesa, anche consistenti risorse nella parte in cui i rifiuti vengono riciclati, conferiti a termovalorizzatori o ad altro impianto in grado di distruggere, polverizzare o ridurre ai minimi termini i rifiuti con soglie minime di inquinamento ambientale e creazione, ove possibile, di energia o di prodotti da riutilizzare.

L'organo requirente ha evidenziato che la legislazione comunitaria, nazionale e regionale, consapevole del ruolo strategico giocato nel ciclo integrato dei rifiuti da un'efficiente raccolta differenziata, ha stimolato e reso obbligatorio il ricorso a quest'ultima prevedendo l'istituzione di consorzi di bacino ai quali gli enti locali avrebbero dovuto affidare i relativi servizi unitamente a congrue risorse e personale.



Nell'ipotesi del Consorzio di bacino Napoli 5 (nel cui territorio di competenza rientra esclusivamente il Comune di Napoli), invece, il Comune di Napoli avrebbe attuato una politica di esautoramento delle funzioni istituzionali del predetto consorzio, determinando un'inefficiente svolgimento dell'attività di raccolta differenziata con danno erariale emergente dall'aggravio dei costi di conferimento ai CDR e da mancata realizzazione degli introiti derivanti dalla vendita dei rifiuti riciclabili.

La Procura ha chiarito che esulano dalla presente controversia le contestazioni afferenti al danno erariale derivante dall'inefficiente funzionamento del consorzio Napoli 5 come ramo dell'Amministrazione comunale (pagina 11 dell'atto di citazione) e dal passaggio dei lavoratori socialmente utili dall'Amministrazione comunale al consorzio (pagina 6 dell'atto di citazione).

MP

Il 4 maggio 2010 è stata depositata la documentazione asseverativa tra cui la già citata relazione del Ministero dell'economia e delle finanze avente ad oggetto gli esiti della verifica amministrativo-contabile eseguita dal 10 settembre al 5 ottobre 2007 presso il Consorzio di bacino Napoli 5 (prot. 0150112 del 20 novembre 2007) nella quale erano, tra l'altro, riportate varie tabelle contenenti dati sulla raccolta differenziata relativa all'ASIA e al consorzio di bacino NA 5 (pag. 69-77) dai quali emergerebbe un mancato guadagno quantificato in € 13.031.059,67 (pag. 74).

Il 17 settembre 2010 è stata, altresì, depositata la nota, con allegati, della Guardia di finanza del 14 aprile 2008, n. 10553.



Tutti i convenuti hanno eccepito la genericità delle contestazioni che non sarebbero specificamente riferite a ciascuno bensì generali e omnicomprensive senza indicazione delle omissioni individualmente imputabili.

I Sig.ri Antonio Bassolino, Riccardo Marone, Ferdinando Balzamo hanno eccepito, in via preliminare, la prescrizione del credito e, nel merito, l'infondatezza dell'azione per l'inesistenza degli elementi costitutivi dell'illecito contabile (mancanza degli elementi oggettivi e di quello soggettivo, nonché difetto di legittimazione passiva).

Circa il decorso del termine di prescrizione quinquennale, si è rilevato che l'invito a dedurre sarebbe del 2008 mentre i convenuti sarebbero cessati dalla carica rispettivamente il 24 maggio 2000 (Bassolino), il 14 settembre 2000 (Balzamo) ed il 16 marzo 2001 (Marone).

pp

Nel merito, si sono contestate le percentuali fissate dalla legge in quanto irrealistiche ed irragionevoli e si è affermato che il danno erariale contestato sarebbe relativo a periodi (2003-2007) in cui i predetti non erano più in carica. Sotto questo profilo si è richiamata l'attenzione sulla circostanza che l'ASIA avrebbe iniziato ad operare solo nel giugno del 2000 mentre Bassolino e Balzamo hanno lasciato la carica nel maggio e settembre 2000 e il periodo di permanenza di Marone, cessato dalla carica nel marzo 2001, sarebbe stato troppo ristretto per *“rodare i meccanismi di funzionamento di una società grande (oltre 2000 dipendenti) e alla quale sono affidate funzioni delicatissime”* (pag. 7).

I convenuti hanno, altresì, segnalato che il modello di gestione del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti (attraverso l'azienda speciale ASIA piuttosto che il consorzio di bacino) era ammesso dalla legge regionale all'epoca vigente (l'art.



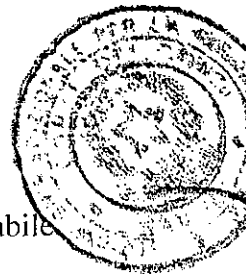
17 della legge 10 febbraio 1993, n. 10, avrebbe consentito l'affidamento del servizio attraverso gli strumenti contemplati dalla legge 142/90, autorizzando, in particolare, quello dell'azienda speciale previsto dall'art. 23), che il territorio del bacino NA5 coincideva con quello del Comune di Napoli e che la creazione di un consorzio con un unico consorziato sarebbe stata di opinabile legittimità (secondo i convenuti l'obbligo di avvalersi dei consorzi sarebbe stato imposto solo con il decreto legge 11 maggio 2007, n. 71, convertito in legge 5 luglio 2007, n. 87).

Da ultimo, hanno invocato un rapporto favorevole di Legambiente del 2001 che avrebbe assegnato una menzione speciale al Comune di Napoli per aver incrementato notevolmente la raccolta differenziata dei materiali cellulosici.

PF

Con memoria separata, depositata in pari data, il Bassolino ha tenuto a precisare che la citazione lo evoca quale sindaco *pro tempore* mentre "*all'epoca dei fatti non era amministratore del Comune di Napoli e, quindi, a lui non può essere addebitata alcuna responsabilità*".

I Sig.ri Rosa Iervolino, Ferdinando di Mezza, Gennaro Mola hanno eccepito il difetto di giurisdizione della Corte dei conti con riguardo alle contestazioni incidenti sul merito delle scelte organizzative dell'ente locale e a quelle aventi ad oggetto il danno all'immagine non sussistendo alcuna sentenza di condanna irrevocabile per reati contro la PA, la nullità dell'atto di citazione per genericità, il difetto di legittimazione passiva, la nullità speciale relativa alle contestazioni afferenti il danno all'immagine, l'infondatezza dell'azione per inesistenza degli elementi costitutivi dell'illecito contabile (omissione, nesso di causalità, danno e colpa grave).



I convenuti hanno affermato che, ai sensi della legge regionale applicabile all'epoca dei fatti, non era obbligatoria la costituzione del consorzio in luogo dell'azienda speciale (la cui istituzione sarebbe stata una scelta organizzativa delle giunte precedenti - delibera giunta del 19 aprile 1999, n. 1166 e consiliare del 10 maggio 1999, n. 119), che sono stati compiuti i necessari atti di programmazione, pianificazione e organizzazione del ciclo dei rifiuti, ivi compreso quello della raccolta differenziata di materiale cellulosico (segmento circoscritto e delimitato oggetto di contestazione), e che, nell'ambito dell'arbitrarietà dei criteri di calcolo del danno proposti dalla Procura, non sarebbe stato considerato che, durante il periodo in cui sono stati in carica, la raccolta differenziata sarebbe cresciuta dall'1,5% del 2001 al 20% del 2007 (All. 17-18, memoria Iervolino).

12

Quanto all'attività posta in essere dai medesimi, i convenuti hanno segnalato l'adozione del programma di gestione dei rifiuti solidi urbani approvato con deliberazione della giunta Iervolino del 3 agosto 2004, n. 2671, contenente specifiche previsioni sulla raccolta differenziata tra cui quella di raggiungere l'obiettivo del 35% in tre anni (All. 3 della memoria Iervolino), della proposta di regolamento della giunta Iervolino (delibera giunta del 23 dicembre 2004, n. 4242), poi approvata dal consiglio comunale con delibera del 22 febbraio 2006, n. 12 (All. 5 e 6, memoria Iervolino), del piano dell'ente di bacino approvato dall'ente incaricato CISPEL service il 14 novembre 2001, prot. 1205, recepito dal commissario *ad acta* (All. 7 della memoria Iervolino), nonché la preposizione, a capo dell'ente di bacino, di un dipendente con qualifica dirigenziale e



l'affidamento della gestione tecnica del medesimo a società private (CISPEL e poi Terga s.p.a.).

A ciò si aggiungano taluni elementi che differenziano le posizioni dei tre convenuti.

La Iervolino ha, altresì, eccepito che la Procura le avrebbe imputato una sorta di responsabilità di posizione derivante dal proprio ruolo di Sindaco.

Il Mola, segnalando che il modello di gestione del servizio con affidamento ad ASIA è stato organizzato nel 1990 (16 anni prima la sua immissione nelle funzioni di assessore – la sua nomina è del giugno 2006), ha eccepito che la ristrettezza del periodo di carica, la ridefinizione degli ambiti effettuata con ordinanza 10 marzo 2006, n. 77, del commissario straordinario (con superamento dell'ente di bacino NA 5, ora denominato sub ATO 2), e la fattiva attività svolta (indicata a pag. 4 ss della memoria di costituzione), specie in relazione alla risoluzione della questione del trasferimento del personale dall'ente di bacino Napoli 5 all'ASIA, dovrebbero condurre ad escludere l'imputabilità al medesimo di ogni addebito.

Anche il Di Mezza ha indicato puntualmente l'attività svolta dal medesimo (indicata da pag. 16-19 della memoria di costituzione) che si sarebbe anche tradotta in rilevanti proposte poi approvate, a seconda dei casi, dalla giunta e/o dal consiglio.

All'udienza pubblica del 21 settembre 2010 le parti hanno ampiamente esposto le proprie posizioni richiamando e descrivendo gli atti difensivi e la documentazione depositata.



Gli avvocati dei convenuti, pur censurando la tardività del deposito (intervenuto il 17 settembre 2010) della nota, con allegati, della Guardia di finanza del 14 aprile 2008, n. 10553, hanno chiesto un rinvio per l'esame della medesima.

Il Collegio non ritiene di concedere il predetto rinvio.

Deve osservarsi che il diritto di difesa non impone la concessione di rinvii, specie se contrari ai principi di ragionevole durata del processo.

Nel concreto, la tutela del contraddittorio (art. 24 Cost.) ben può conciliarsi con il principio di cui all'art. 111 Cost. e 6 CEDU, in considerazione del fatto che le parti potranno, con affermazioni ed asseverazioni contrarie, contestare i documenti depositati nelle successive fasi processuali, esigenza che non si profila in contrasto con la necessità, rilevata dal Collegio e fondata sulle prove versate in atti già prima del 17 settembre 2010, di procedere immediatamente ad un'istruttoria avente ad oggetto informazioni e documenti utili ai fini della decisione della controversia.

Del resto, la concessione del sollecitato rinvio si risolverebbe in un mero ritardo che non avrebbe alcuna utilità, atteso che il Collegio ritiene comunque necessario, anche sulla base delle difese già articolate dalle parti e a prescindere dalla documentazione depositata dalla Procura il 17 settembre 2010, di acquisire le informazioni che saranno di seguito indicate.

Quanto all'eccezione di nullità speciale sollevata dai convenuti in relazione al danno all'immagine (fondata sull'assenza di un giudizio penale per reati contemplati dall'art. 17, comma 30-ter, d.l. 78/09 conv. in legge 102/09 come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1), d.l. 103/09 conv. in legge



141/09), il Collegio ritiene di sospendere ogni determinazione al riguardo in attesa della definizione delle numerose questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto il predetto art. 17, talune delle quali sono stati, peraltro, sollevate proprio da questa Sezione con ordinanze n. 14 ottobre 2009, n. 369 e 9 dicembre 2009, n. 436.

Rilevato

- che il diritto comunitario (a seguito del Trattato di Lisbona, diritto dell'Unione o europeo) impone agli Stati membri di adottare tutte le misure necessarie *“per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente”* e *“per vietare l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato dei rifiuti”* (art. 4 della direttiva del Consiglio del 18 marzo 1991, n. 91/156/CEE);
- che il servizio di gestione 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, citata);
- che *“gli Stati membri stabiliscono o designano l'autorità o le autorità competenti incaricate di porre in atto le disposizioni della presente direttiva”* (art. 6 dir. 91/156/CEE, citata);
- che le *“autorità competenti di cui all'art. 6 devono elaborare [...] uno o più piani di gestione dei rifiuti, che contemplino [...] tipo, quantità e origine dei rifiuti da recuperare o da smaltire”* (art. 7, dir. 91/156/CEE, citata);
- che l'allegato II della direttiva 91/156/CEE, citata, indica le operazioni di recupero che, conformemente all'art. 4, devono svolgersi *“senza pericolo per la*



salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che possano recare pregiudizio all'ambiente";

- che il termine di recepimento della direttiva 91/156/CEE, citata, è scaduto il 10 aprile 1993 (art. 2, 91/156/CEE, citata);

- che la legge regionale per la Campania del 10 febbraio 1993, n. 10, recante *"Norme e procedure per lo smaltimento dei rifiuti in Campania"*, ha 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 – in proposito si vedano anche l'art. 16 della legge 10/93 e l'art. 5 dell'Allegato A);

- che l'art. 24 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. "decreto Ronchi"), ha imposto ai Comuni (enti titolari dei poteri in materia di raccolta differenziata ai sensi dei precedenti art. 21, comma 2, lett. c), e 23, comma 3, del predetto decreto) di conseguire percentuali minime di raccolta differenziata fissate in percentuali progressivamente crescenti fino a raggiungere quella del 35% a partire dal 2003 (il menzionato art. 24 statuisce che *"In ogni ambito territoriale ottimale deve essere assicurata una raccolta differenziata dei rifiuti urbani pari alle seguenti percentuali minime di rifiuti prodotti: a) 15% entro due anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto; b) 25% entro quattro anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto; c) 35% a partire dal sesto anno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto"*);

- che l'art. 205 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ha determinato un incremento delle quote percentuali da realizzarsi negli anni successivi (il primo comma prevede che *"In ogni ambito territoriale ottimale deve essere assicurata una raccolta differenziata dei rifiuti urbani pari alle seguenti percentuali minime di*

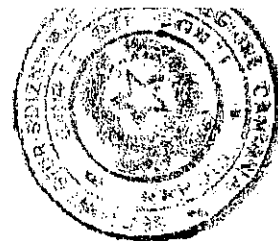


rifiuti prodotti: a) almeno il trentacinque per cento entro il 31 dicembre 2006; b) almeno il quarantacinque per cento entro il 31 dicembre 2008; c) almeno il sessantacinque per cento entro il 31 dicembre 2012”), percentuali ulteriormente rivisitate dall’art. 1, comma 1108, della legge 27 dicembre 2009, n. 296 (“Al fine di realizzare rilevanti risparmi di spesa ed una più efficace utilizzazione delle risorse finanziarie destinate alla gestione dei rifiuti solidi urbani, la regione, previa diffida, provvede tramite un commissario ad acta a garantire il governo della gestione dei rifiuti a livello di ambito territoriale ottimale con riferimento a quegli ambiti territoriali ottimali all’interno dei quali non sia assicurata una raccolta differenziata dei rifiuti urbani pari alle seguenti percentuali minime: a) almeno il quaranta per cento entro il 31 dicembre 2007; b) almeno il cinquanta per cento entro il 31 dicembre 2009; c) almeno il sessanta per cento entro il 31 dicembre 2011”);

MR

- che alle predette disposizioni va riconosciuta un’efficacia precettiva vincolante atteso che:

- o esse assicurano il principio di prevenzione, precauzione ed azione preventiva, ampiamente riconosciuto in materia ambientale dalla Corte di giustizia pronunciatisi sulla disciplina comunitaria dei rifiuti (*inter plures* C. giust., 11 novembre 2004, C-457/02, *Niselli*, secondo la quale “la finalità della direttiva 75/442 [...] è la tutela della salute umana e dell’ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell’ammasso e del deposito dei rifiuti” da attuarsi “anche alla luce dell’art. 174, n. 2, CE, secondo il quale la politica della Comunità in materia



ambientale mira a un elevato livello di tutela ed è fondata in particolare sui principi della precauzione e dell'azione preventiva (v., in particolare, sentenza 18 aprile 2002, causa C-9/00, Palin Granit e Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, Racc. pag. I-3533; in prosieguo: la «sentenza Palin Granit», punti 22 e 23)»; sui principi di precauzione e prevenzione in materia ambientale, più di recente, C. giust., 9 marzo 2010, C-379/08 e 380/08, Raffinerie mediterranee),

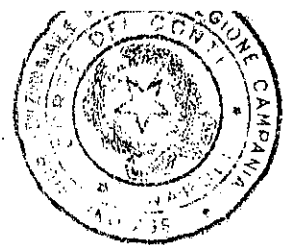
MP

- o attuano numerose direttive in materia di rifiuti che hanno imposto agli Stati membri di porre in essere tutte le misure idonee ad implementare un'efficace gestione dei rifiuti tesa essenzialmente alla protezione della salute umana e dell'ambiente, favorendo il recupero dei rifiuti e l'utilizzazione dei materiali di recupero come materie prime per preservare le risorse naturali nonché provvedendo in modo responsabile allo smaltimento ed al recupero dei rifiuti (dir. 75/442/CEE, come modificata ed integrata dalle dir. 91/156/CEE, dir. 91/692/CEE, dir. 96/350/CEE, poi consolidate nella direttiva 5 aprile 2006, n. 12/2006/CE, la quale ha ribadito nuovamente gli obblighi europei di procedere al "recupero dei rifiuti mediante riciclo, reimpiego, riutilizzo o ogni altra azione intesa a ottenere materie prime secondarie" o "l'uso di rifiuti come fonte di energia", art. 3, par. 1, lett. b), nonché ad "assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo", art. 4);



- la Corte di giustizia, pronunciandosi all'esito di una procedura di infrazione (C. giust., sent. 4 marzo 2010, C-297/08, *Commissione c. Italia*), ha già riconosciuto che l'Italia è venuta meno agli obblighi di diritto comunitario su di essa incombenti, nella parte in cui non ha adottato, in relazione alla Regione Campania, "*misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente*" (così il dispositivo di condanna), inadempimento che è stato determinato anche dal basso livello di raccolta differenziata (*"il basso tasso di raccolta differenziata dei rifiuti nella regione Campania, rispetto alla media nazionale e comunitaria, ha ulteriormente aggravato la situazione"*, punto 76);
- come riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, compete allo Stato, anche all'indomani della riforma del Titolo V della Costituzione, fissare un livello di tutela ambientale uniforme a livello nazionale ed inderogabile da parte delle Autonomie (*"La disciplina statale dei rifiuti, collocandosi nell'ambito della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" – di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. – costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale*

RR



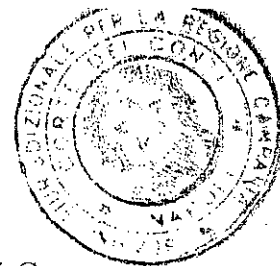
stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino (sentenze n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007). Resta, peraltro, ferma la competenza delle Regioni per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali: infatti, anche nel settore dei rifiuti, accanto ad interessi inerenti in via primaria alla tutela dell'ambiente, vengono in rilievo altre materie, per cui la competenza statale non esclude la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire, ovviamente nel rispetto dei livelli uniformi di tutela apprestati dallo Stato (da ultimo, sentenza n. 249 del 2009)", C. cost., 4 dicembre 2009, n. 314, punto 2.2.);

- o la normativa interna deve essere interpretata alla luce del diritto comunitario al fine di assicurare il c.d. "effetto utile" (C. giust., 5 febbraio 1963, C-26/62, *Van Gend en Loos*); in proposito non può omettersi di rilevare che il diritto dell'Unione derivato impone l'obbligo in capo agli Stati di implementare sistemi di raccolta e smaltimento dei rifiuti, con recupero di quelli riciclabili, senza contemplare né autorizzare sistemi, quale quello nazionale, fondati su quote progressive di avvicinamento alla piena misura dei rifiuti prodotti sul territorio, di tal che, non può non ritenersi che almeno le quote percentuali fissate dal legislatore nazionale abbiano un valore immediatamente precettivo, sia a tutela dell'ambiente e della salute pubblica (sulla strumentalità del sistema di raccolta, smaltimento e recupero dei rifiuti alla salvaguardia di tali interessi C. giust., sent. 4 marzo 2010, C-297/08, *Commissione c. Italia*), sia



a tutela dei cittadini contribuenti (si consideri che il comma 3 dell'art. 205 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, dopo aver fissato al comma 1 le quote percentuali di raccolta differenziata annuale, introduce un'addizionale a carico delle comunità locali comunali alle quali sia imputabile il discostamento: *"Nel caso in cui a livello di ambito territoriale ottimale non siano conseguiti gli obiettivi minimi previsti dal presente articolo, è applicata un'addizionale del venti per cento al tributo di conferimento dei rifiuti in discarica a carico dell'Autorità d'ambito, istituito dall'articolo 3, comma 24, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, che ne ripartisce l'onere tra quei comuni del proprio territorio che non abbiano raggiunto le percentuali previste dal comma 1 sulla base delle quote di raccolta differenziata raggiunte nei singoli comuni"*);

- che i poteri di ordinanza del commissario straordinario non possono determinare un livello di tutela dei predetti interessi inferiore rispetto alla normativa interna attuativa del diritto comunitario, legittimando livelli percentuali di raccolta differenziata più bassi di quelli sanciti dalla disciplina nazionale (tale interpretazione si profilerebbe in stridente contrasto con gli obiettivi e gli scopi che presiedono all'istituzione, all'esercizio dei poteri ed all'utilizzo delle risorse commissariali e, soprattutto, con il diritto comunitario, di tal che, ogni eventuale previsione che presentasse il descritto contenuto o producesse il richiamato effetto riduttivo dovrebbe essere disapplicata);



- che dalle tabelle allegate all'ordinanza n. 77/2006 del Commissario di Governo per l'emergenza rifiuti nella Regione Campania (ordinanza che, quanto alle percentuali di raccolta differenziata, riconosceva che *"nessuna provincia, in media, ha raggiunto i livelli previsionali dettati dalla vigente normativa"*, avendo cura di evidenziare che *"nei grandi agglomerati urbani la raccolta differenziata fino ad oggi non ha prodotto risultati apprezzabili"*, essendo *"numerosi, invece, i Comuni, di medie e piccole dimensioni, che hanno ormai superato la soglia del 35%"*, pag. 5), risulta che la raccolta differenziata nell'ambito del territorio del Comune di Napoli era pari all'8,65% nel 2004 (dato ricavato dalle comunicazioni del Comune);

MP

- che il Comune di Napoli si è dotato di un programma comunale di gestione dei rifiuti solidi urbani con delibera di giunta del 3 agosto 2004, n. 2671, espressamente qualificato *"atto programmatico senza impegno di spesa"* (cfr. il parere di regolarità tecnica del coordinatore del dipartimento autonomo Ambiente del 29 luglio 2004 e la mancanza di ogni previsione di copertura finanziaria), il quale auspicava il raggiungimento della soglia del 35% entro il 2006 (cfr. punto 2.2.) confermando il "ruolo guida" di ASIA e attestava che nel 2002 la raccolta differenziata nell'ambito del territorio del Comune di Napoli si era attestata al 10,68% (dato fondato sul rinvio alla dichiarazione annuale al Catasto rifiuti e sulle informazioni fornite dall'ente di bacino Napoli 5);

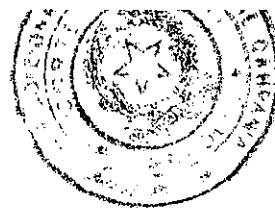
- che il regolamento comunale per la gestione del ciclo integrato dei rifiuti (testo della giunta del 23 dicembre 2004, n. 4242, poi approvato dal consiglio con delibera del 22 febbraio 2006, n. 12, prodotto in giudizio dai convenuti) disciplina le modalità di espletamento del servizio di raccolta differenziata;



- che agli atti sono presenti solo la delibera giuntale del 19 aprile 1999, n. 1166, quella consiliare del 10 maggio 1999, n. 119, nonché quella giuntale del 10 marzo 2000, n. 895 (Allegati 8 e 9 alla memoria dell'On. Iervolino), mentre mancano tutti i contratti di servizio o altri atti analoghi stipulati con l'ASIA, nonché gli ordini di servizio o altri atti analoghi impartiti all'ente di bacino NA 5, essenziali per verificare se il Comune di Napoli abbia esercitato i propri poteri di organizzazione del servizio di raccolta dei rifiuti (con particolare riguardo al segmento dei materiali cellulosici) con modalità tecniche che imponessero al gestore affidatario o alla struttura amministrativa incaricata l'obbligo di assicurare il raggiungimento delle percentuali di raccolta differenziata previste dalla legge anche attraverso la devoluzione delle risorse economiche necessarie;

- che, ai fini della decisione, è necessario acquisire:

- 1) informazioni e dati ufficiali relative alla raccolta differenziata effettuata nel territorio del comune di Napoli dal 1998 al 2007, informazioni che dovranno avere riguardo sia al dato globale della predetta raccolta, sia a quello specifico riferito al segmento dei materiali cellulosici (carta e cartone);
- 2) informazioni e dati ufficiali in merito alla redditività della raccolta differenziata di materiale cellulosico, anche in relazione al territorio della regione Campania e del Comune di Napoli, nonché una stima delle ragionevoli e probabili entrate derivanti dalla predetta raccolta ove, negli anni 2003-2007, fossero state rispettate le percentuali fissate dalla legge (35%);

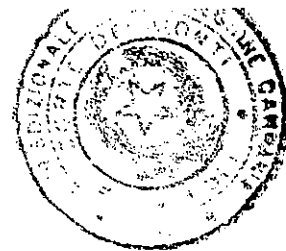


3) tutti gli atti istruttori, preliminari e deliberativi della giunta e del consiglio del Comune di Napoli tesi alla organizzazione del servizio di raccolta dei rifiuti (con specifico riguardo a quella dei materiali cellulosici) intervenuto attraverso l'ASIA e l'ente di bacino NA 5, con specifico riguardo a quelli contemplanti gli obblighi dell'ASIA e dell'ente di bacino NA 5 di raggiungere le quote percentuali di raccolta differenziata previste dalla legge;

- che, l'art. 206-bis, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, istituisce l'Osservatorio nazionale sui rifiuti presso il Ministero dell'ambiente e la tutela del territorio e del mare, munito di funzioni informative, di coordinamento e di vigilanza anche in materia di raccolta differenziate, riciclo e smaltimento dei rifiuti;

- che gli art. 220, 222, 223, 224, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (in precedenza l'art. 40-42 d. lgs. 5 febbraio 1997, n. 22), prevedono, in materia di imballaggi, una competenza specifica del CONAI (consorzio nazionale imballaggi), nonché del COMIECO (consorzio nazionale recupero e riciclo degli imballaggi a base cellulosica);

- che, essendo venuto meno il c.d. "potere sindacatorio", spetta alla Procura valutare se estendere l'azione di danno erariale, esperita nei confronti degli organi titolari di competenze di iniziativa, impulso e proposta, anche al Consiglio comunale in ragione dei poteri decisionali finali di quest'organo sull'organizzazione dei pubblici servizi locali ex art. 42 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (la materia era già stata disciplinata dall'art. 32, lett. a) ed f), legge 8 giugno 1990, n. 142, il quale, per quanto qui interessa, affidava al consiglio la competenza sulla costituzione delle aziende speciali ivi compresa quella di



approvare i relativi statuti), ferma restando la libertà di giudizio definitivo del Collegio sul significato da riconoscere all'attività commissiva o omissiva del Consiglio.

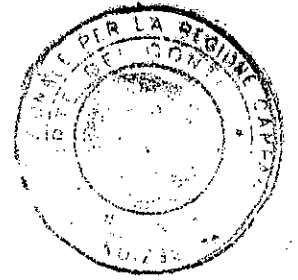
Visto

- l'art. 14 r.d. 13 agosto 1933, n. 1038, in base al quale la Corte dei conti può richiedere all'amministrazione e ordinare alle parti di produrre gli atti e documenti che crede necessari per la decisione della controversia, fissando il termine entro il quale gli adempimenti istruttori devono essere espletati;
- l'art. 16, comma 3, d.l. 13 maggio 1991, n. 152, conv. in legge 12 luglio 1991, n. 203, a tenore del quale *"La Corte dei Conti nell'esercizio delle sue attribuzioni può disporre, anche a mezzo della Guardia di finanza, ispezioni ed accertamenti diretti presso le pubbliche amministrazioni ed i terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a destinazione vincolata"*;
- l'art. 2, comma 4, d.l. 15 novembre 1993, n. 453, conv. in legge 14 gennaio 1994, n. 19, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, secondo il quale *"la Corte dei conti, per l'esercizio delle sue attribuzioni, può altresì delegare adempimenti istruttori a funzionari delle pubbliche amministrazioni e avvalersi di consulenti tecnici, nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 73 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271"*;
- l'art. 74 r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, recante *"approvazione del regolamento di procedura per i giudizio innanzi alla Corte dei conti"*;

la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania,

sospende parzialmente

il giudizio limitatamente alle contestazioni afferenti al danno all'immagine



disponendo

la prosecuzione del processo in relazione a tutte le altre pretese risarcitorie

ordina

1) all'ASIA s.p.a. di fornire, entro il 30 aprile 2011, copia di tutti i contratti di servizio o atti analoghi relativi alla gestione del servizio di raccolta (differenziata) e smaltimento dei rifiuti specificando, nella nota di accompagnamento, se, nei predetti contratti o in altro atto convenzionale analogo di affidamento dei predetti servizi venuto in essere con il Comune di Napoli, l'Amministrazione comunale abbia imposto all'ASIA un obbligo chiaro, specifico e puntuale in ordine al raggiungimento delle percentuali di raccolta differenziata previste dalla legge; l'ASIA dovrà specificare se tale obbligo abbia carattere generale (coprendo l'intera raccolta differenziata nel territorio del Comune di Napoli), ovvero sia stato limitato al solo segmento della raccolta del materiale celluloso (carta o cartone);

2) all'Osservatorio nazionale sui rifiuti presso il Ministero dell'ambiente e la tutela del territorio e del mare di fornire, ove necessario anche avvalendosi della collaborazione del CONAI (consorzio nazionale imballaggi) e/o del COMIECO (consorzio nazionale recupero e riciclo degli imballaggi a base cellulosica), entro il 30 aprile 2011, dati ufficiali relativi alla raccolta differenziata effettuata nel territorio del comune di Napoli dal 1998 al 2007 (le predette informazioni dovranno riferirsi sia al dato globale della raccolta differenziata intervenuta nel predetto Comune, sia a quello specifico riferito al segmento dei materiali cellulosici - carta e cartone), nonché, con particolare riguardo alla raccolta differenziata di carta e cartone nell'ambito del territorio del Comune di Napoli

PF



durante gli anni 2003-2007, una stima delle entrate che ragionevolmente e probabilmente si sarebbero ottenute ove quest'ultima avesse raggiunto la percentuale del 35%;

3) alla giunta del Comune di Napoli di fornire, entro il 30 aprile 2011, i provvedimenti di organizzazione del servizio di raccolta differenziata dei rifiuti (tra cui gli atti istruttori, preliminari e deliberativi di costituzione ed affidamento ad ASIA e all'ente di bacino NA 5), con specifico riguardo a quelli contemplanti le modalità tecnico-giuridiche (clausole del contratto di servizio, ordini amministrativi o di servizio, altri atti analoghi, etc.) con cui è stato imposto, all'affidatario ASIA e alla struttura amministrativa comunale "ente di bacino NA 5", l'obbligo di raggiungere le quote percentuali di raccolta differenziata sancite dalla legge (con specifico riferimento al segmento dei "rifiuti cellulosici");

4) al consiglio del Comune di Napoli di fornire, entro il 30 aprile 2011, i provvedimenti di organizzazione del servizio di raccolta differenziata dei rifiuti (tra cui gli atti istruttori, preliminari e deliberativi di costituzione ed affidamento ad ASIA e all'ente di bacino NA 5), con specifico riguardo a quelli contemplanti le modalità tecnico-giuridiche (clausole del contratto di servizio, ordini amministrativi o di servizio, altri atti analoghi, etc.) con cui è stato imposto, all'affidatario ASIA e alla struttura amministrativa comunale "ente di bacino NA 5", l'obbligo di raggiungere le quote percentuali di raccolta differenziata sancite dalla legge (con specifico riferimento al segmento dei "rifiuti cellulosici").

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia comunicata alle parti, all'Osservatorio nazionale sui rifiuti presso il Ministero dell'ambiente e la



tutela del territorio e del mare, alla Presidenza della giunta e a quella del consiglio del Comune di Napoli, all'ASIA s.p.a.

Ordina, altresì, alla segreteria di dare comunicazione alle parti dell'intervenuto deposito della relazione ministeriale, dei documenti richiesti all'ASIA s.p.a. ed alla giunta e al consiglio del Comune di Napoli.

Fissa per la prosecuzione del giudizio l'udienza del 6 dicembre 2011 assegnando alle parti il termine perentorio di giorni venti antecedenti l'udienza per il deposito di memorie e documenti.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del 21 settembre 2010.

L'estensore

Gasquale Pava

Il Presidente

Fiorenzo Santoro

Depositata in segreteria il 28 SET. 2010

Il direttore della segreteria

IL DIRETTORE della SEGRETERIA

IL DIRIGENTE

Don. Giuseppe VOLPE