

La Corte dei Conti, Sezione Liguria, con Sentenza del 27 maggio 2013, n. 83 ha definito una nuova giurisprudenza attiva in ordine agli obiettivi della raccolta differenziata per condotte colpose degli amministratori locali, che hanno causato danni economici e ambientali al comune.

L'articolo 205 del Testo Unico Ambientale (D.lg. 152/2006) definisce infatti nel dettaglio le misure per incrementare la raccolta differenziata nei diversi territori locali (ATO), attribuendo di fatto agli amministratori precise responsabilità.

Gli Amministratori, nel caso di specie, non avevano mai richiesto al gestore del servizio pubblico di raccolta di adempiere a quanto previsto dal contratto in merito alla raccolta differenziata e anche nel non aver adeguatamente informato i cittadini.

Sent. n. 83/2013



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA LIGURIA

composta dai Magistrati:

dott. Luciano COCCOLI Presidente

dott. Tommaso SALAMONE Consigliere

dott. Pietro MALTESE Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al n. 19333 del registro di Segreteria, promosso dalla Procura Regionale contro BUCCILLI Gian Luca, BERSANETTI Stefano, CAPURRO Dario, SENAREGA Franco, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Alessandro Ghibellini, presso il quale eleggono domicilio in Genova, Via Ceccardi 1/15, CANOVI Franco, rappresentato e difeso dall'avv. Mauro Casanova presso il cui Studio in Genova, Via XX Settembre n. 14 è elettivamente domiciliato;

Esaminati gli atti e i documenti di causa;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 13 marzo 2013 dal consigliere Pietro Maltese;

Uditi gli Avv.ti Alessandro Ghibellini e Mauro Casanova per i convenuti;

Udito il Pubblico Ministero in persona del Procuratore regionale dott. Ermete Bogetti;

RITENUTO IN FATTO

Con atto depositato in data 30 ottobre 2012 il P.M. contabile ha citato in giudizio BUCCILLI Gian Luca e CAPURRO Dario, nella qualità di Sindaci pro tempore del Comune di Recco, BERSANETTI Stefano e SENAREGA Franco, quali Assessori pro tempore con delega all'ambiente e CANOVI Franco nella veste di responsabile del Servizio ambiente e manutenzione dello stesso Comune, per sentirli condannare al risarcimento del danno di euro 1.171.002,00 a favore dell'Ente locale e di euro 81.771,00 a favore dello Stato, oltre alla rivalutazione monetaria, agli interessi legali ed alle spese di giudizio.

Espone la Procura contabile che negli anni dal 2006 al 2010 il servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani, compresa la raccolta differenziata di frazioni di rifiuti, di pile esaurite e di farmaci scaduti, era gestito da AMIU S.p.a. società totalmente partecipata dal Comune di Genova, a seguito di affidamento diretto, con contratto di durata quinquennale stipulato in data 30 marzo 2003, prorogato alla scadenza al 31 dicembre 2009 e con servizio reso di fatto sino al 31 maggio 2010.

L'art. 3 del contratto in questione prevedeva che A.M.I.U. S.p.a. gestisse i servizi programmati nel rispetto "di ogni disposizione nazionale, regionale e comunale, compresi eventuali futuri aggiornamenti" e, quindi, secondo la Procura attrice, anche dell'[art. 24 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22](#) (c.d. decreto Ronchi) e successivamente dell'[art. 205, comma 1, del D.Lgs. n. 152/2006](#) e dell'[art. 1, comma 1108, della legge n. 296/2006](#) che fissano la misura minima annuale obbligatoria della raccolta differenziata dei rifiuti.

Il mancato rispetto delle suddette disposizioni da parte dell'appaltatore del servizio, con realizzazione della raccolta differenziata in misure significativamente inferiori a quelle previste dalla legge e la mancata assunzione da parte degli amministratori di idonei e specifici provvedimenti volti a ricondurre la gestione nell'ambito delle previsioni di legge, ha arrecato al Comune di Recco, secondo la stessa Procura, un danno patrimoniale pari ai maggiori costi sostenuti per il conferimento in discarica di materiale che avrebbe dovuto essere oggetto di raccolta differenziata. Detti oneri sono stati, in particolare sostenuti a titolo di "tariffa smaltimento rifiuti", tributo speciale ex art. 3, comma 24 della [legge n. 545/1995](#), addizionale del 20% al tributo speciale prevista dall'art. 205, comma 3, del D. Lgs. N. 152/2006, introdotta con l'art. 5 della L.R. n. 23/2007, onere ex art. 40 L.R. n. 18/1999 e dal 1 luglio 2009 onere di pretrattamento dei rifiuti da introdurre in discarica.

Tenuto conto dei suddetti oneri aggiuntivi, la Procura ha quantificato il danno subito dal Comune in 187.130,00 euro per l'anno 2006, in 206.233,00 per il 2007, in 230.671,00 per il 2008, in 275.117,00 per il 2009 ed in 271.851,00 per il 2010, per un totale di € 1.171.002,00.

Secondo il P.M. contabile, inoltre, il versamento in discarica dei rifiuti eccedenti ha comportato anche un danno all'ambiente, per il deterioramento aggiuntivo delle risorse naturali causato dall'immissione di maggiori quantità di sostanze e microorganismi nel terreno e di gas nocivi nell'aria circostante alla discarica, danno da rifondere allo Stato ed equitativamente determinato in € 81.771,00, in misura pari al triplo dell'addizionale del 20% di cui all'art. 205, comma 3, del succitato [decreto legislativo n. 152/2006](#), dovuta dal Comune dal 1° luglio 2008 al 31 dicembre 2010.

Del danno complessivo vengono chiamati a rispondere, nella misura del 40%, i sindaci pro tempore del Comune di Recco, Buccilli Gian Luca (dal 13.6.1999 al 5.6.2009) e Capurro Dario (dal 6.6.2009) e, nella stessa misura, gli Assessori pro tempore con delega all'ambiente, Bersanetti Stefano (dal 13.6.1999 al 6.6.2009) e Senarega Franco (dal 23.6.2009) per avere, nelle suddette qualità, omesso qualsiasi attività di vigilanza e di controllo sull'esatto adempimento, da parte di AMIU S.p.a., delle prescrizioni di legge in materia di raccolta differenziata dei rifiuti, e per non avere adottato gli opportuni provvedimenti nei confronti dell'appaltatore inadempiente agli obblighi previsti dall'art. 3 del contratto di servizio.

La rimanente parte del danno, nella misura del 20%, secondo il P.M. contabile, deve essere, invece, addebitata al responsabile del Servizio ambiente e manutenzione del Comune, ing. Franco Canovi, che aveva il preciso obbligo di vigilare sulla corretta esecuzione del contratto e sul rispetto di tutte le relative clausole, e segnatamente, per quanto rileva in questa sede, di quelle che imponevano l'osservanza delle norme relative alla misura minima della raccolta differenziata.

Con memoria del 21 febbraio 2013 i convenuti Buccilli, Bersanetti, Capurro e Senarega si sono costituiti, deducendo in sintesi quanto segue:

1) Mancanza di legittimazione passiva degli stessi in qualità di amministratori del Comune, avendo la [legge 142/1990](#) introdotto il principio di separazione tra funzioni di indirizzo, spettanti agli organi politici e funzioni di gestione, affidate alla dirigenza (art.51), principio confermato dall'[art. 107, comma 1, del D.lgs. n. 267/2000](#);

2) Assenza di responsabilità, per espressa previsione dell'art. 1, comma 1-ter, della [legge n. 20/94](#), avendo quali titolari di organi politici in buona fede approvato, autorizzato o consentito l'esecuzione di atti che rientravano nella competenza degli uffici tecnici o amministrativi. Nel caso di specie, infatti, secondo i convenuti, la responsabilità del sindaco e degli amministratori non potrebbe essere direttamente ricondotta ad un'effettiva partecipazione degli stessi, in termini di condotta omissiva o commissiva gravemente colposa, al

compimento dell'attività da cui sia scaturito un danno per la pubblica amministrazione;

Nel merito, i convenuti hanno sostenuto:

1) che la questione ambientale è sempre stata all'attenzione degli amministratori e che nella dichiarazione di politica ambientale allegata alla delibera di Giunta n. 130 del 2005, sono state individuate le aree di miglioramento, secondo criteri di priorità (alta, media, bassa), privilegiando gli interventi relativi alla rete fognaria e al depuratore, stante l'indifferibilità degli stessi, ed inserendo gli interventi in materia di raccolta differenziata, importanti ma non pressanti ed urgenti, in una fase successiva;

2) che con i sistemi tradizionali di raccolta differenziata adottati nel Comune (campane stradali di raccolta) non sarebbe stato possibile rispettare e nemmeno avvicinarsi agli obiettivi fissati dall'art. 205 del D.lgs. n. 152/2006, e comunque il raggiungimento delle percentuali normativamente previste non sarebbe raggiungibile nei tempi previsti dalla legge, tenuto conto anche delle particolarità del territorio ligure. A tal proposito viene prodotta una relazione tecnica del dott. Eugenio Piovano, in cui sostanzialmente si afferma che gli obiettivi di raccolta differenziata fissati dalla legge "sono abnormi rispetto alla reale capacità del sistema paese di conseguirli, almeno nei tempi prefissati", che "nella realtà ligure a causa di vincoli socio-territoriali, clamorose inadempienze da parte degli Enti sovraordinati, insufficiente sensibilizzazione e partecipazione dell'utenza, il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata da parte di un singolo comune è da considerarsi - salvo casi particolari - tecnicamente infattibile", e che comunque la realizzazione degli obiettivi di raccolta differenziata previsti dalla legge avrebbe comportato per il Comune un esborso superiore al danno erariale contestato;

3) che con DGC n. 138 del 2009 il Comune ha approvato un programma di interventi di miglioramento ambientale avente tra gli obiettivi specifici l'aumento delle "potenzialità del sistema di raccolta differenziata" entro la fine del 2010, la predisposizione di un nuovo capitolato d'appalto per la gestione del ciclo rifiuti e l'espletamento di una gara per l'individuazione di un nuovo gestore;

4) Che il Comune ha sempre effettuato il controllo della gestione dei rifiuti, con visite ispettive e attività di audit, sia interne che esterne, per verificare l'esecuzione del contratto da parte degli appaltatori e l'osservanza delle procedure interne da parte degli uffici comunali;

Tutto quanto sopra esposto dimostrerebbe, secondo gli amministratori convenuti, che sono state poste in essere tutte le azioni possibili, tenuto conto dell'ordine di priorità assegnato al sistema della raccolta dei rifiuti nell'ambito degli interventi in materia ambientale, della orografia del territorio comunale, delle disponibilità finanziarie dell'Ente e del basso livello di sensibilità riscontrato nella cittadinanza.

In conclusione, quindi, non sarebbe ravvisabile nel comportamento degli stessi amministratori alcuna condotta omissiva e/o negligente nell'esercizio delle funzioni dagli stessi svolte nel corso degli anni 2006 - 2010 e, quindi, nessuna responsabilità e nessun danno potrebbero essere loro ascritti.

Si è costituito, con memoria difensiva, anche l'ing. Franco Canovi, responsabile del Settore Ambiente del Comune di Recco.

Chiamato in giudizio per avere omesso di assumere qualsivoglia iniziativa di sua competenza volta al rispetto da parte del gestore del servizio di igiene urbana delle percentuali minime di raccolta differenziata previste dalla legge, nonché di promuovere eventuali provvedimenti di Giunta in ordine ad azioni nei confronti dell'appaltatore per indurlo al corretto adempimento delle clausole contrattuali, il convenuto si è difeso sostenendo:

1) che le amministrazioni comunali hanno incontrato difficoltà oggettive nel raggiungimento delle percentuali di raccolta differenziata fissate dalle legge e che la stragrande maggioranza dei comuni liguri non ha raggiunto le percentuali previste;

2) che il sistema di R.D. attraverso la collocazione di apposite "campane" è rudimentale e che solo il diverso sistema di raccolta "porta a porta" rende possibile effettuare una raccolta in grado di realizzare obiettivi quantitativi prossimi a quelli fissati dalla normativa.

3) che nel caso di specie sussistevano difficoltà interpretative del contratto relativamente agli obblighi del gestore A.M.I.U. S.p.a in merito alla raccolta differenziata;

4) che anche se fosse stato contestato ad A.M.I.U. il mancato raggiungimento delle percentuali fissate dalla legge, sarebbe stato impossibile imporre alla stessa metodologie diverse di raccolta dei rifiuti, nel tentativo di raggiungere le elevate percentuali fissate dalla normativa;

In merito alla determinazione del danno il convenuto ha dedotto che la stessa deve tenere conto anche dei costi aggiuntivi necessari per incrementare le percentuali di raccolta differenziata, in particolare di quelli relativi all'attività di raccolta "porta a porta", (i costi operativi aumenterebbero, a suo dire, del 92% ed il costo del carburante del 76%).

In via subordinata, l'ing. Canovi ha dedotto che l'eventuale danno erariale sarebbe comunque imputabile all'AMIU S.p.a., non avendo quest'ultima posto in essere modalità di raccolta idonee allo scopo, pur essendo la stessa obbligata a farlo ai sensi dell'art. 3 del contratto. Il convenuto ha chiesto, quindi, l'integrazione del contraddittorio, con la chiamata in giudizio dei responsabili dell'A.M.I.U. S.p.a., nonché di altri soggetti "possibili responsabili di omissioni di vigilanza" o a conoscenza del mancato rispetto delle percentuali di legge, quali, ad esempio, la Regione Liguria.

In ogni caso, secondo il convenuto, allo stesso non potrebbe essere imputata che una esigua parte dell'intero danno, ben inferiore al 20% richiesto dal P.M., attesa la sua marginale responsabilità nella vicenda.

L'ing. Canovi afferma, inoltre, di avere in data 14 dicembre 2012 contestato all'A.M.I.U. S.p.a. il mancato raggiungimento delle percentuali di raccolta differenziata legalmente previste, chiedendo alla stessa di rifondere al Comune il danno cagionato con riferimento a tutto il periodo di operatività del contratto e che con deliberazione n. 151 del 18 dicembre 2012 la Giunta comunale ha deciso di chiamare in giudizio l'A.M.I.U. per le violazioni degli obblighi assunti dalla stessa con il contratto di servizio n. 114 del 2003.

Essendosi, tra l'altro, il rapporto contrattuale tra Comune ed AMIU concluso il 31 maggio 2010, il convenuto eccepisce, infine, che l'ultima parte di detto anno è regolata dal contratto stipulato con IDEALSERVICE, nuovo gestore del servizio, cui nel luglio del 2012 sono state contestate violazioni contrattuali per il mancato raggiungimento delle misure della raccolta differenziata per il periodo giugno - dicembre 2010, e che con determinazione del responsabile del servizio n. 125 del 22 novembre 2012 sono state disposte trattenute sulle spettanze dovute al gestore nei mesi di giugno e settembre 2012 per il recupero dei maggiori oneri di € 126.456,20 sopportati dall'Ente a causa dell'inadempimento contrattuale contestato.

Per quanto riguarda la parte di danno richiesta a titolo di danno ambientale, quantificato dalla Procura nel triplo dell'addizionale del 20% pagata dal Comune nel periodo 1.7.2008 - 31.12.2010 la difesa dei convenuti mette in dubbio innanzitutto che il conferimento di rifiuti in una discarica autorizzata possa configurare danno ambientale, atteso che la stessa, proprio al fine di evitare un tale danno, è dotata di sistemi idonei ad isolarla completamente dal terreno.

Si deduce, inoltre, che detta addizionale ha lo scopo di penalizzare il versamento della quantità di rifiuti che si potrebbe evitare di conferire, ove si raggiungessero le percentuali di R.D. fissate dalla legge, ma non ha carattere sanzionatorio. Non sarebbe, pertanto, applicabile l'art. 314 del codice dell'ambiente che, per la determinazione del danno ambientale, fa specifico riferimento alle sanzioni.

All'odierna udienza le parti hanno ulteriormente illustrato le argomentazioni a sostegno delle rispettive domande, concludendo come da verbale in atti.

Esaurita la discussione, la causa è stata trattenuta in decisione, con esito di cui al dispositivo.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Va prioritariamente affrontata la questione della corretta instaurazione del rapporto processuale sottesa alla richiesta di integrazione del contraddittorio

nei confronti di altri presunti responsabili, avanzata dalla difesa dell'ing. Franco Canovi, dirigente del Settore Ambiente e manutenzione del Comune.

Al riguardo si osserva che ai sensi della [legge 14 gennaio 1994 n. 20](#), modificata dalla L. 20 dicembre 1996, n. 639, il principio della personalità e parziarietà che regola l'istituto della responsabilità amministrativa (fatta eccezione soltanto per le ipotesi di dolo e conseguente illecito arricchimento) impone al giudice, nell'ipotesi di danno determinato da più persone, di valutare le singole responsabilità e condannare "ciascuno per la parte che vi ha preso", attribuendo ai soggetti convenuti esclusivamente la quota di danno agli stessi imputabile, (art. 1 - quater della [legge n. 20 del 1994](#)). Spetta, pertanto, al Collegio pronunciarsi nel merito della riferibilità ai convenuti dell'integrale somma agli stessi addebitata a titolo risarcitorio dalla Procura attrice, ovvero ritenere dagli stessi dovuti una somma di minore importo proporzionata al loro apporto nella determinazione del fatto dannoso, rimanendo, a tale ultimo fine, ininfluenza l'eventuale parte di responsabilità di altri soggetti e risultando, quindi, non necessaria la presenza di questi ultimi nel processo.

Non ricorrendo, pertanto, nel caso di specie una ipotesi di litisconsorzio necessario di cui all'art. 102 c.p.c. - che presuppone l'unicità e l'inscindibilità del rapporto giuridico sostanziale - la richiesta d'integrazione del contraddittorio deve essere respinta.

2. L'ing. Canovi eccepisce, inoltre, l'inattualità del danno di cui è causa, non essendo ancora decorsi i termini per l'attivazione dinanzi al giudice civile dell'azione risarcitoria nei confronti dell'A.M.I.U. per l'inesatta esecuzione del contratto, paventando l'eventualità di un ingiustificato arricchimento del Comune, nell'ipotesi di condanna al risarcimento del (medesimo) danno, sia dell'appaltatore del servizio, citato per inadempimento contrattuale, sia degli odierni convenuti con l'azione di responsabilità amministrativa.

L'eccezione non è fondata.

Nel caso di specie, i requisiti della concretezza, della certezza e dell'attualità del danno prospettato dalla Procura sono indubbiamente sussistenti, in quanto la perdita per il Comune non è semplicemente ipotetica, il depauperamento patrimoniale a carico dell'Ente, costretto, secondo il P.M. contabile, ad esborsi aggiuntivi conseguenti al mancato raggiungimento delle percentuali minime di raccolta differenziata, si è già effettivamente verificato in tutti i suoi elementi e la perdita, sussistente al momento della proposizione della domanda, continua a sussistere al momento della decisione (quanto meno quella relativa al periodo 2006 - 2010 primo semestre).

In tale ipotesi, per consolidata giurisprudenza di questa Corte, qualora detto danno sia, almeno in parte, ascrivibile a colpa grave di chi è soggetto alla giurisdizione del giudice contabile, «l'azione di responsabilità amministrativa non può trovare ostacoli al proprio pieno compimento né nell'adozione di strumenti alternativi, dei quali sia titolare la P.A. danneggiata, per il recupero del danno subito, né nel concorrente ricorso ad altre giurisdizioni da parte della

medesima P.A.» (Sez. App. Sicilia Sent. sent. n. 139/A/2011 del 13/5/2011; da ultimo, vedi anche Sez. Calabria sent. n. 35/2013).

L'azione di responsabilità per danno erariale nei confronti degli amministratori esercitata dal P.M. contabile non nasce, infatti, nel caso in esame, solamente dal mancato esercizio da parte degli amministratori dell'azione risarcitoria nei confronti degli autori del fatto dannoso, ma dall'aver essi stessi, con il loro colpevole antidoveroso comportamento contribuito al verificarsi del danno.

L'eventuale concomitante azione civile contro l'appaltatore, esercitabile dall'Amministrazione e l'azione del P.M. contabile operano, pertanto, su piani del tutto distinti e sono reciprocamente indipendenti ed autonome, pur quando investono un medesimo fatto materiale, (sul punto Cass. SS.UU. 21/10/2005, n. 20343; 25/11/2008, n. 28048 e 12/5/2009, n. 10856).

Mentre l'azione civile promossa dall'amministrazione danneggiata tende all'accertamento del danno conseguente a responsabilità contrattuale della controparte, l'azione del P.M. contabile viene esercitata nell'interesse generale dell'ordinamento all'osservanza della legge e alla corretta gestione dei mezzi finanziari pubblici, nonché al corretto esercizio da parte dei pubblici dipendenti delle funzioni loro affidate, e mira ad accertare quanta parte del danno causato alla P.A. sia ascrivibile a colpa grave dell'amministratore, dell'impiegato pubblico o del soggetto in rapporto di servizio con la P.A. e debba essere loro imputata, e non può essere preclusa dall'esercizio (e men che meno dal possibile esercizio) della prima, a meno che questa non abbia già avuto esito interamente soddisfacente delle ragioni dell'Erario, per l'avvenuto integrale risarcimento del danno subito dall'Amministrazione, circostanza quest'ultima che, nel caso in esame, non ricorre.

3. Passando al merito della vicenda descritta in narrativa, occorre verificare la sussistenza, nel caso concreto, degli elementi tipici della responsabilità amministrativa e cioè del danno arrecato alla pubblica amministrazione da soggetti legati a quest'ultima da un rapporto di servizio, con una condotta connotata da dolo o colpa grave, causalmente connessa con l'evento dannoso.

4. La sussistenza del rapporto di servizio tra i convenuti e l'Amministrazione comunale danneggiata appare pacifica, essendo questi ultimi tutti inquadrati nell'organizzazione amministrativa del Comune di Recco, o in quanto titolari di incarichi politico - amministrativi (Buccilli Gian Luca e Capurro Dario sindaci e Bersanetti Stefano e Senarega Franco assessori) o in quanto legati all'Ente da un rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato (Canovi Franco).

5. Con riferimento all'elemento oggettivo del danno pubblico, occorre distinguere tra la parte di danno ascritta ai convenuti a titolo di danno ambientale conseguente alla maggiore quantità di rifiuti versati in discarica e la parte di danno derivante dai maggiori costi affrontati dal Comune per il conferimento di una maggiore quantità di rifiuti indifferenziati.

6. Il Collegio non ritiene sussistente il danno di € 81.771,00, contestato dalla Procura quale danno all'ambiente conseguente alla maggiore quantità di rifiuti versati in discarica.

Il danno all'ambiente è definito dall'[art. 300, comma 1, del D.Lgs. n. 152/2006](#) quale "deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima". Tale norma riporta in termini puntuali la nozione comunitaria di danno ambientale, specificando che quest'ultimo consiste nel deterioramento, in confronto delle condizioni originarie, provocato alle specie e agli habitat naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria, alle acque interne, alle acque costiere ed a quelle ricomprese nel mare territoriale, al terreno, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana.

Ciò che rileva ai fini della configurabilità oggettiva del danno ambientale è, dunque, l'incremento dell'inquinamento rispetto alle condizioni originarie, incremento che nel caso in esame non sembra essersi verificato, atteso che nella discarica, regolarmente autorizzata, sono stati versati rifiuti in quantità maggiore rispetto a quelli che si sarebbero prodotti con una raccolta differenziata effettuata nelle misure previste dalla legge, ma non maggiormente inquinanti rispetto a quelli che la stessa discarica, in base alle sue caratteristiche costruttive e operative, era destinata ad accogliere.

7. La valutazione della sussistenza della parte di danno derivante dai maggiori costi affrontati dal Comune per il conferimento in discarica di una maggiore quantità di rifiuti indifferenziati postula, invece, la ricostruzione del quadro normativo vigente in materia nel momento della realizzazione dei fatti dannosi contestati agli odierni convenuti.

In materia di rifiuti, il diritto comunitario ha imposto agli Stati membri, attraverso le direttive del Consiglio n. 91/156/CEE del 18/3/1991 e 99/31/CE del 26 aprile 1999, l'obbligo di adottare tutte le misure necessarie ad assicurare il recupero o lo smaltimento degli stessi 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.

8. Il decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22 che, fino all'entrata in vigore del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, di attuazione della delega contenuta nella [legge n. 308 del 2004](#) per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale, ha costituito la normativa quadro sulla gestione dei rifiuti, prevede, in attuazione della citata direttiva europea 91/156/CEE, l'adozione di un sistema di raccolta differenziata idoneo a consentire la drastica diminuzione dei rifiuti avviati in discarica e la realizzazione di un modello alternativo di smaltimento i cui punti qualificanti sono il riciclo dei materiali, il compostaggio della frazione organica e il collocamento in discarica (o termovalorizzazione) del solo residuo.

9. Lo stesso decreto n. 22/1997 ha provveduto ad individuare le funzioni amministrative che in materia di raccolta differenziata competono a ciascun livello di governo, centrale, regionale, provinciale e comunale, attribuendo allo Stato il compito di indicare i criteri generali per l'organizzazione e l'attuazione della raccolta (art. 18, comma 1°, lettera m), alle Regioni la funzione di provvedere 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), alle Province la cura dell'organizzazione delle attività di raccolta differenziata dei rifiuti urbani e assimilati sulla base di ambiti territoriali ottimali delimitati ai sensi dell'articolo 23 (art. 20, comma 1°, lettera g) e ai Comuni il compito di stabilire "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).

10. Per dare maggiore concretezza all'obiettivo di un utilizzo razionale ed economicamente vantaggioso dei rifiuti, il predetto decreto ha anche disposto (art. 24) che in ogni Ambito Territoriale Ottimale (A.T.O.) la raccolta differenziata degli stessi venga assicurata in misure percentuali minime del 15% entro due anni dall'entrata in vigore del decreto stesso, del 25% entro quattro anni e del 35% dal sesto anno (percentuali successivamente fissate dall'[art. 205, comma 1, del D.Lgs. n. 152/2006](#) e dall'[art. 1, comma 1108, della legge n. 296/2006](#) nella misura del 35% entro il 31 dicembre 2006, del 40% entro il 31 dicembre 2007, del 45% entro il 31 dicembre 2008, del 50% entro il 31 dicembre 2009, del 60% entro il 31 dicembre 2011 e del 65% entro il 31 dicembre 2012).

L'[art. 205, comma 3, del D.Lgs. n. 152/2006](#), inoltre, al fine di penalizzare il conferimento in discarica dei rifiuti e di rafforzare i previsti obblighi di raccolta differenziata, ha introdotto, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi minimi fissati dalla legge, un'addizionale del 20% al tributo dovuto per il conferimento, da applicarsi nei confronti dell'A.T.O. con successiva ripartizione dell'onere tra quei Comuni del territorio che non abbiano raggiunto le prescritte percentuali minime.

Sempre agli stessi fini, il conferimento dei rifiuti in discarica è stato, inoltre, gravato, ex art. 40 della L.R. 21 giugno 1999, n. 18, da un onere di 0,008 euro al Kg. e da un onere ulteriore, previsto dall'[art. 7 del D.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36](#) per il pretrattamento dei rifiuti, fissato dalla Giunta regionale ligure in 0,01 euro al Kg.

11. Il nuovo 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" (deliberazione n. 6/2007/G della Sezione centrale di controllo della Corte dei conti sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato).

Da un punto di vista strettamente giuridico occorre, tra l'altro, evidenziare che in base all'articolo 1, comma 2, del legislativo 22/97, le disposizioni dello stesso costituiscono principi fondamentali della legislazione statale, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e, secondo il successivo comma 3, le disposizioni di principio costituiscono, nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome aventi competenza esclusiva in materia, norme di riforma economico - sociale.

12. Interpretando correttamente le disposizioni normative in esame la Regione Liguria ha varato la [Legge 21 giugno 1999 n. 18](#), facendo propri gli obiettivi e le finalità di cui al [d.lgs. n. 22/1997](#) e successivamente (29 febbraio 2000) ha approvato il Piano regionale di gestione della raccolta.

Quest'ultimo, nella consapevolezza della portata innovatrice del più volte citato [decreto legislativo n. 22/97](#) e del nuovo modello operativo, individua tra gli obiettivi principali della gestione:

- il conseguimento dei quantitativi di raccolta differenziata e riutilizzo previsti dal [decreto legislativo 22/97](#), da intendersi come obiettivi minimali del sistema, in un'ottica di progressivo incremento;
- il tendenziale abbandono della discarica come sistema di smaltimento;
- lo sviluppo del riutilizzo e della valorizzazione del rifiuto come risorsa rinnovabile anche in campo energetico.

Obiettivo fondamentale del piano regionale, i cui contenuti, per espressa previsione della citata L.R. n. 18/1999, "assumono efficacia vincolante per i soggetti pubblici e privati che esercitano funzioni e attività disciplinate dal presente Capo" è, in sintesi, quello di massimizzare il recupero, potenziando, quindi, la raccolta differenziata, in conformità alle disposizioni del [D.lgs. 22/97](#).

13. Dall'articolato quadro normativo appena descritto emerge, ad avviso del Collegio, l'obbligo ricadente sulle singole amministrazioni comunali di attuare le prescrizioni legislative in materia di raccolta differenziata dei rifiuti, e di garantire, indipendentemente dal soggetto cui è materialmente affidato il servizio di raccolta dei rifiuti urbani, il rispetto delle percentuali minime previste dalla legge. La fissazione di soglie minime della raccolta differenziata risulta, infatti, necessaria ai fini del raggiungimento degli obiettivi fissati dal

legislatore, oltre che della credibilità del sistema stesso, e l'adempimento del dettato normativo non può non costituire un puntuale e inderogabile obbligo per le amministrazioni, la cui violazione viene, infatti, "sanzionata" con aggravati di costo per lo smaltimento a carico dei Comuni inadempienti.

A tal proposito il contratto stipulato tra il Comune di Recco e l'A.M.I.U. S.p.a. nel 2003 prevedeva specifiche prescrizioni in materia, obbligando il gestore del servizio (art. 2) alla "raccolta differenziata di frazioni di rifiuti (vetro, carta e cartone, alluminio, plastica, legno, ramaglie, ingombranti lignei, ingombranti metallici, batterie esauste) nonché di "pile esaurite e farmaci scaduti", attività inclusa tra i "servizi istituzionali continuativi programmati e compensati in ragione di un corrispettivo forfetario", annualmente adeguato in base all'indice ISTAT, da gestire nel rispetto "del [D.Lgs. 22 del 1997](#) e s.m.i. e degli altri provvedimenti normativi nazionali vigenti in materia", "delle disposizioni del Regolamento comunale sul servizio rifiuti e della Carta dei Servizi;", nonché "di ogni altra disposizione nazionale, regionale e comunale, comunque applicabile ai servizi" (art. 3 del contratto).

L'art. 9 del contratto stabiliva, inoltre, che "AMIU si obbliga ad applicare gli standard di qualità (omissis. . .) che risulteranno fissati da disposizioni normative applicabili ai servizi stessi.", tra i quali necessariamente rientra anche la percentuale minima di raccolta differenziata annuale.

L'osservanza delle previsioni del decreto n. 22/97 e segnatamente dell'art. 24 relativo alle percentuali minime di raccolta differenziata, da realizzare secondo scaglioni progressivi annuali, costituiva, pertanto, adempimento inderogabile del gestore, posto a tutela di un interesse generale e, sicuramente, prevalente rispetto a quello vantato dalle stesse parti.

14. Il mancato rispetto delle predette disposizioni, con realizzazione della raccolta differenziata in misure significativamente inferiori a quelle previste dal citato art. 24 del decreto n. 22/97, ha comportato a carico del Comune il pagamento di oneri aggiuntivi per il conferimento in discarica del materiale che avrebbe dovuto essere destinato proficuamente alla raccolta differenziata ed ha, pertanto, arrecato al Comune di Recco un danno patrimoniale conseguente.

Detto danno, applicando alla quantità di rifiuti risultante dalla differenza tra la percentuale di R.D. realizzata e quella minima prevista dalla legge, la "tariffa per lo smaltimento dei rifiuti", il tributo speciale, l'addizionale del 20%, l'onere ex art. 40 L.R. n. 18/1999 e, dal 1 luglio 2009, l'onere di pretrattamento dei rifiuti conferiti, è quantificabile in 187.130,00 euro per l'anno 2006, in 206.233,00 per il 2007, in 230.671,00 per il 2008, in 275.117,00 per il 2009 ed in 271.851,00 per il 2010, come dettagliatamente calcolato in atti (vedi segnalazione del danno erariale del Nucleo di Polizia Tributaria di Genova prot. 56433/12 del 6 marzo 2012), per un totale di € 1.171.002,00.

Avendo l'Ente provveduto al recupero dei maggiori oneri di € 126.456,20 sostenuti nel secondo semestre del 2010 per il versamento in discarica dei rifiuti eccedenti, con trattenuta di pari importo sulla fatturazione relativa al

servizio prestato dalla IDEALSERVICE nei mesi di giugno e settembre 2012, come da deliberazione del responsabile del Settore Ambiente n. 125 del 22 novembre 2012, il danno relativo all'anno 2010, va ridotto ad € 145.395 ed il danno complessivo ad € 1.044.546.

Deve a tal proposito respingersi la richiesta di sospensione del giudizio, per la parte relativa al risarcimento del danno da parte di IDEALSERVICE, avanzata in via subordinata dalla Procura attrice, in udienza, avendo l'Ente posto in essere la procedura prevista dall'art. 15 del contratto di servizio per il recupero, nei confronti del gestore, delle penalità relative al mancato raggiungimento degli obiettivi della raccolta differenziata e proceduto, in via di autotutela, con l'adozione della predetta deliberazione n. 125/2012 da parte del responsabile del Servizio Ambiente e manutenzione.

15. Inconferenti appaiono i tentativi della difesa di dimostrare l'insussistenza del danno in questione, asserendo che la diminuzione dei costi conseguente alla minore quantità di rifiuti da versare in discarica sarebbe stata vanificata da un incremento degli oneri necessari per effettuare una raccolta più efficace.

Nel caso di specie, infatti, anche ad ammettere che una raccolta differenziata effettuata con metodi più incisivi rispetto alle semplici "campane stradali" comporti costi maggiori rispetto a quelli sostenuti per il versamento in discarica dei rifiuti tal quali, (in realtà non risulta, assolutamente dimostrato, nel dibattito sui costi "reali" della raccolta differenziata acceso da diversi anni, che un sistema di raccolta differenziata abbia sempre costi superiori a quelli di raccolta indifferenziata), non può non evidenziarsi che i maggiori costi sarebbero stati a carico dell'AMIU, contrattualmente obbligata, a fronte del corrispettivo pattuito, alla gestione del servizio con modalità tali da realizzare le percentuali fissate dalla legge, mentre il Comune avrebbe avuto solo i vantaggi derivanti dai minori costi per il versamento in discarica di una minore quantità di rifiuti indifferenziati.

Il danno per il Comune è, pertanto, da ritenersi integralmente corrispondente all'aggravio di costo sostenuto per aver dovuto versare in discarica una maggiore quantità di rifiuti.

16. Il danno descritto deve ritenersi in parte ascrivibile al comportamento tenuto dai convenuti amministratori comunali in carica nei diversi periodi considerati, nonché dal responsabile del Settore ambiente e manutenzione del Comune, ing. Franco Canovi, tutti preposti, per la funzione esercitata nell'ambito dell'Ente, all'organizzazione del sistema integrato dei rifiuti ed alla vigilanza sul corretto espletamento del servizio da parte del gestore.

Incontrovertibile conferma dell'esistenza di tali obblighi si ricava da quanto stabilito dagli artt. 50 e 54 del [D.lgs. 267/2000](#), che attribuiscono al sindaco il compito di sovrintendere al corretto funzionamento degli uffici e dei servizi comunali, con il conseguente dovere giuridico di attivazione delle opportune misure correttive d'intervento in caso di violazione di legge, irregolarità e disfunzioni.

Spettano analogamente all'assessore specifici poteri finalizzati al corretto funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti relativi al settore cui lo stesso risulta formalmente preposto e rispetto al quale questi si trova nella medesima posizione del sindaco delegante.

Incombe, conseguentemente, sull'assessore un obbligo giuridico determinato e puntuale di assumere tutte le iniziative necessarie nelle questioni di propria competenza, di impartire opportune ed idonee direttive agli organi amministrativi competenti o di esercitare poteri di impulso nei confronti degli altri organi decisionali (in termini, Sez. Giur. Liguria, sentenza n. 414/2002).

17. Competeva, pertanto, in primo luogo ai Sindaci Buccilli Gian Luca e Capurro Dario, quali organi responsabili dell'amministrazione del Comune, attivare i poteri di indirizzo, di vigilanza e di controllo sull'attività degli assessori e delle strutture gestionali esecutive, previsti dallo Statuto dell'Ente (art. 23, comma 2), per assicurare la realizzazione degli obiettivi legislativamente indicati in materia di raccolta differenziata.

Spettava, inoltre, ai convenuti Bersanetti Stefano, nominato componente della Giunta comunale con l'incarico di sovrintendere al funzionamento dei Settori di attività Ambiente, manutenzione e tutela del Territorio con atto sindacale del 1 luglio 2004 e Senarega Franco, nominato componente della Giunta comunale con l'incarico di sovrintendere al funzionamento dei settori di attività Ambiente, manutenzione e viabilità con atto sindacale del 23 giugno 2009, esercitare, in qualità di assessori pro tempore con delega specifica, gli stessi poteri di indirizzo, vigilanza e controllo nei confronti delle strutture amministrative preposte alla gestione del servizio di che trattasi ed assicurarsi che le disposizioni normative dettate dal legislatore nella specifica materia della raccolta differenziata fossero puntualmente osservate dall'appaltatore.

Dagli atti di causa risulta, invece, che i sindaci e gli assessori convenuti non solo abbiano continuativamente sottovalutato il problema ed ommesso di richiedere al gestore l'esatto adempimento del contratto in merito alla raccolta differenziata, ma abbiano addirittura agito come se le norme relative alle percentuali minime obbligatorie di detta raccolta, fissate dal legislatore per i vari anni, non esistessero.

Pur affermando nelle proprie difese che la tutela dell'ambiente è sempre stata una priorità per gli amministratori del Comune, dalla dichiarazione di politica ambientale e dall'analisi predisposta dall'Amministrazione comunale ed allegata alla delibera di Giunta n. 130 del 2005, risulta, infatti, che all'obiettivo della raccolta differenziata dei rifiuti è stato attribuito un "livello basso di priorità, pur indubbiamente importante ma non pressante ed urgente" e che lo stesso è stato rimandato ad una fase successiva del progetto ambientale.

Gli amministratori non hanno, inoltre, disposto un'adeguata informazione agli utenti circa i vantaggi della raccolta differenziata per l'ambiente e la salute, (come richiesto anche dall'art. 23 del regolamento comunale del servizio di nettezza urbana) e la necessità di un coinvolgimento attivo degli stessi per una

efficace gestione del servizio, astenendosi dal prescrivere azioni concrete ai medesimi e dal predisporre opportuni controlli e conseguenti strumenti sanzionatori.

Il verbale di riesame effettuato in data 30 giugno 2008 dalla Direzione per la verifica dell'efficacia e dell'adeguatezza del sistema di gestione ambientale del Comune di Recco (presenti i convenuti Buccilli, Bersanetti e Canovi) conferma la sostanziale disattenzione degli amministratori nei confronti del dettato normativo circa il raggiungimento di livelli minimi di raccolta differenziata.

Viene, infatti, individuato quale obiettivo specifico l'aumento della "potenzialità del sistema di raccolta dei rifiuti differenziati" ma viene fissato quale traguardo finale da raggiungere nel dicembre 2007 "il 15% della raccolta differenziata", a fronte di un obiettivo fissato dalla legge per il 2006 del 35%, innalzato per il 2007 al 40% dalla [legge 27 dicembre 2006, n. 296](#) (finanziaria per il 2007), pena diffida della Regione e nomina di commissario ad acta in quegli ambiti territoriali all'interno dei quali non sia assicurata una raccolta differenziata dei rifiuti pari alle percentuali minime del 40% entro il 31.12.2007, del 50% entro il 31.12.2009 e 60% entro il 31.12.2011.

In quella stessa sede, nonostante gli evidenti scarsi risultati del sistema in atto, si esprime una valutazione "soddisfacente e positiva" in merito al rispetto delle prescrizioni in materia ambientale ed in particolare della disciplina dei centri di raccolta differenziata dei rifiuti urbani.

La gestione delle attività viene ritenuta "soddisfacente e positiva" anche nel successivo verbale della Direzione del 9 ottobre 2009, in cui si espongono le risultanze delle verifiche ispettive programmate nello stesso anno, concernenti anche il rispetto delle prescrizioni ambientali di cui al D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006.

Nello stesso verbale viene riproposto come obiettivo specifico l'aumento delle "potenzialità del sistema di raccolta differenziata" e fissato quale traguardo finale la percentuale del 50% entro la fine del 2010, attraverso la redazione di un nuovo capitolato di appalto per la gestione del ciclo rifiuti e l'avvio della gara di appalto per l'individuazione del nuovo gestore, ma nel successivo esame della situazione in data 29 ottobre 2010, l'obiettivo del 50%, (rimasto puramente teorico), viene rinviato al dicembre 2012.

A fronte delle inefficienze e del mancato raggiungimento di apprezzabili risultati nel conseguimento degli obiettivi di legge, con alterazione dell'equilibrio tra le parti negoziali, atteso che l'AMIU, pur non rispettando le clausole contrattuali sulla raccolta differenziata, continuava a percepire integralmente il corrispettivo contrattualmente stabilito, gli amministratori sono stati, quindi, colpevolmente silenziosi, astenendosi dal disporre rilievi circa il mancato raggiungimento degli obiettivi minimi fissati dalla legge e tollerando in modo inescusabile un inesatto adempimento del contratto, senza richiedere allo stesso gestore l'adozione di misure in grado di assicurare una migliore separazione dei rifiuti (ad esempio, introducendo un sistema anche parziale di

raccolta porta a porta, oppure ricorrendo all'installazione di sistemi di sorveglianza in prossimità delle zone ove i contenitori destinati alla raccolta dei diversi materiali erano posizionati, introducendo sistemi premiali nei confronti del gestore e dei cittadini – utenti del servizio, idonei ad incentivare comportamenti più virtuosi (Sezione giurisdizionale Campania Sent. n. 1041 del 10 giugno 2011).

Gli stessi amministratori hanno, anzi, contribuito alla violazione dell'obbligo di legge e alla concretizzazione del danno patrimoniale, fissando negli atti di verifica dell'andamento del servizio obiettivi di gran lunga inferiori a quelli previsti dalla legge stessa.

Il controllo sull'operato dell'appaltatore avrebbe dovuto essere peraltro effettuato con particolare attenzione, atteso che mentre per il Comune i risultati della raccolta differenziata costituivano dati essenziali per la valutazione della politica ambientale, da sottoporre a costante monitoraggio, stante anche la previsione legale di obiettivi annuali il cui mancato conseguimento comportava per l'ente locale maggiori esborsi, l'interesse di AMIU alla raccolta differenziata non poteva essere certamente pressante, sia per la mancata previsione contrattuale di strumenti premiali ed incentivanti nei confronti dell'assuntore del servizio, sia perché l'A.M.I.U. secondo l'art. 18, commi 1 e 2, del contratto, provvedeva allo smaltimento dei rifiuti avvalendosi del proprio impianto di Scarpino, con addebito al Comune del corrispettivo del conferimento in discarica, in aggiunta al corrispettivo pattuito per i servizi resi. In detta situazione, un incremento delle percentuali di raccolta differenziata avrebbe comportato per l'AMIU, ceteris paribus, un probabile aumento dei costi ed una diminuzione dei corrispettivi a causa della minore quantità di rifiuti indifferenziati conferiti.

18. Per quanto riguarda, invece, il ruolo dell'ing. Canovi, la specifica competenza in qualità di responsabile del Settore Ambiente e manutenzioni, avrebbe richiesto una attenta attività di verifica sulle modalità di esecuzione del servizio da parte dell'appaltatore e, accertate le inadempienze, l'adozione diretta o indiretta (a seguito di segnalazione agli organi politico-amministrativi) di interventi incisivi finalizzati al rispetto da parte dell'A.M.I.U delle prescrizioni di legge in materia di raccolta differenziata, come richiesto dal contratto (art.3).

Ai sensi dell'art. 107 del T.U.E.L., spettano, infatti, ai dirigenti tutti i compiti di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica, oltre alla direzione di uffici e servizi, compresa l'adozione di atti e provvedimenti amministrativi non rientranti tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo proprie degli organi di governo, essendo direttamente responsabili, in via esclusiva, della correttezza amministrativa, dell'efficienza e dei risultati della gestione.

L'ing. Canovi non ha mai assunto alcuna iniziativa in proposito e nei rapporti di verifica ispettiva non ha mai evidenziato irregolarità e violazioni di legge nella erogazione del servizio da parte del gestore. Le stesse verifiche si sono concretizzate, tra l'altro, in adempimenti burocratici assolutamente irrilevanti

ai fini del controllo sulla gestione del servizio, limitandosi ad evidenziare compilazioni di formulari e possesso di manuali, di copie di rapporti, di registri etc.

Parte del danno deve essere, pertanto, addebitata all'ing. Canovi, in quanto causalmente derivante dalla omissione di attività che avrebbero dovuto essere doverosamente poste in essere dallo stesso funzionario.

19. In conclusione, secondo il Collegio, a carico dei convenuti si configura un atteggiamento di sostanziale inerzia riguardo a legittime e doverose attività volte al miglioramento ed al costante monitoraggio del livello qualitativo e quantitativo del servizio di r.d., con comportamenti che denotano inescusabile negligenza e grave trascuratezza nella cura dell'interesse pubblico che avrebbe dovuto essere, invece, tutelato attraverso il doveroso diligente svolgimento delle funzioni istituzionali e degli obblighi di servizio loro attribuiti e che configurano la sussistenza di quell'elemento soggettivo indispensabile per l'affermazione della responsabilità amministrativo-contabile.

20. Inapplicabile appare, a tal proposito, l'esimente di cui all'[art. 1 della legge n. 20/1994](#), invocata dagli Amministratori comunali evocati in giudizio, secondo la quale sono esonerati da responsabilità gli organi politici che, in buona fede abbiano approvato o dato l'assenso all'operato degli uffici tecnici.

Nel caso di specie, infatti, secondo giurisprudenza consolidata e pacifica, la suddetta scriminante non è applicabile, rientrando i comportamenti omessi (atti di indirizzo politico e di controllo in materia ambientale) nelle competenze specifiche dei suddetti amministratori (Sez. Giur. II Centr., sentenze n. 29/A/1999 e n. 303/A/2003; Sez. Giur. Lazio, sentenza n. 2087/2005; Sez. Giur. Lombardia, sentenza n. 323/2003).

21. Prive di pregio sono anche le argomentazioni difensive che fanno appello, in funzione scriminante, ai comportamenti di altri Comuni della zona che parimenti non avrebbero raggiunto le percentuali minime di raccolta differenziata.

E' agevole osservare a tale proposito che gli eventuali comportamenti contra legem di altri soggetti non possono certamente costituire esimente per coloro che comunque pongono in essere comportamenti altrettanto antidoverosi.

Per quanto poi attiene alla "indiscutibile irrealizzabilità" delle percentuali di R.D. previste dalla legge, sostenuta dalla difesa del Canovi nella memoria del 21 febbraio 2013, basta osservare che numerosi sono i Comuni, in ogni parte del Paese, che realizzano percentuali di R.D. anche superiori a quelle minime previste dalla legge e che nella stessa Liguria l'Osservatorio Regionale sui Rifiuti ha evidenziato che alcuni comuni, con interventi efficaci, hanno raggiunto ottimi risultati di raccolta differenziata, superando la percentuale del 45% e centrando, quindi, l'obiettivo previsto dal [d.lgs. n. 152 del 2006](#), con casi di eccellenza dove l'introduzione di sistemi domiciliari della raccolta ha determinato incrementi di assoluto rilievo e risultati in linea con le realtà più

virtuose a livello nazionale (ad esempio, il 75,44% del Comune di Garlenda, il 72,81% di Noli, il 64,07% di Villanova d'Albenga, il 61,02% di Pietra Ligure, il 56,41% di Camporosso, il 45,70% di Casarza Ligure etc.).

22. Per quanto attiene alla determinazione del danno da addebitare ai convenuti, il Collegio osserva che il danno complessivo di € 1.044.546,00 corrisponde ai maggiori costi di € 756.581,00, sopportati dal Comune per il versamento in discarica di rifiuti eccedenti negli anni dal 2006 al primo semestre del 2009 (187.130 + 206.233 + 230.271 + 132.547), durante la permanenza in carica del sindaco Buccilli e dell'assessore Bersanetti, e di € 287.965,00 sopportati dal Comune allo stesso titolo nel secondo semestre del 2009 (142.570) e nel primo semestre del 2010 (145.395, tenuto conto che degli esborsi originari di € 271.851, sono stati oggetto di recupero € 126.456, come sopra specificato), durante la permanenza in carica del sindaco Capurro e dell'assessore Senarega.

Le osservazioni fin qui evidenziate mettono, però, in luce che il danno suddetto è attribuibile ai comportamenti gravemente colposi dei convenuti solo in parte. Significativo rilievo causale hanno, infatti, avuto nella determinazione del danno le inadempienze contrattuali del gestore, oltre che il concorso di colpe che il Collegio ritiene possano ricondursi anche ad altri soggetti, non citati in giudizio (come, i componenti della Giunta che, certamente a conoscenza dei deludenti risultati conseguiti in materia di raccolta differenziata, non foss'altro per la pubblicazione dei dati relativi da parte dell'Osservatorio sui rifiuti, non hanno assunto pertinenti iniziative di loro competenza in proposito).

Il Collegio ritiene, pertanto, che alle condotte degli odierni convenuti sia da attribuire, nella determinazione del danno subito dall'Ente, un ruolo di efficienza causale più contenuto rispetto a quello prospettato dalla Procura attrice nell'atto di citazione a giudizio e che il danno stesso sia a loro ascrivibile nella misura equitativamente determinata del 25%, corrispondente ad euro 261.136,00, di cui € 189.145,00 a carico dei convenuti Buccilli, Bersanetti e Canovi e di € 71.991,00 a carico dei convenuti Capurro, Senarega e dello stesso Canovi.

Tenuto conto, inoltre, del contesto generale nel quale i convenuti hanno operato, caratterizzato dal complesso quadro normativo in materia di rifiuti e dalle articolate modalità operative di attuazione da parte dei diversi centri decisionali, a volte contrassegnate da confusione e incertezza, contesto che rendeva certamente più difficoltosa l'organizzazione di un sistema integrato di rifiuti e la ricerca e l'individuazione di un modello gestionale adeguato alle esigenze dell'Ente, il Collegio ritiene opportuno fare uso del potere riduttivo dell'addebito ex art. 1, comma 1 bis, della [legge n. 20/1994](#), apportando un temperamento nella misura del 30% al risarcimento del danno come precedentemente determinato.

Di tale danno devono essere chiamati a rispondere, tenuto conto dell'apporto causale di ciascuno di essi, i sindaci e gli assessori pro tempore nella misura del 40% ciascuno, e, pertanto, BUCCILLI Gian Luca e BERSANETTI Stefano

nella misura di € 52.960,00 ciascuno ($189.145,00 \times 40\% - 30\%$) e CAPURRO Dario e SENAREGA Franco nella misura di € 20.157,00 ciascuno ($71.991,00 \times 40\% - 30\%$), nonché il responsabile del Settore Ambiente e manutenzione del Comune ing. Franco Canovi nella rimanente parte del 20%, pari ad € 36.559,00 ($189.145,00 \times 20\% - 30\% + 71.991,00 \times 20\% - 30\%$).

Alle somme dovute, rivalutate a causa della loro natura di debito di valore, dovranno essere aggiunti gli interessi legali a decorrere dalla data di pubblicazione della presente decisione.

Le spese di giudizio, liquidate come da dispositivo, vengono poste a carico dei responsabili secondo il principio della soccombenza, ai sensi degli artt. 91 e 97 c.p.c.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, condanna BUCCILLI Gian Luca e BERSANETTI Stefano, al risarcimento del danno a favore del Comune di Recco nella misura di € 52.960,00 per ciascuno, CAPURRO Dario e SENAREGA Franco nella misura di € 20.157,00 per ciascuno, Canovi Franco nella misura di € 36.559,00.

Sulle somme così liquidate sono dovuti la rivalutazione monetaria e gli interessi legali dalla pubblicazione della sentenza, oltre alle spese legali che si liquidano in € 3.978,46 (tremilanovecentosettantotto/46).

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del 13 marzo 2013.