

Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente

Mensile diretto da Giovanni Galloni



10

OTTOBRE 2013 - ANNO XXII

EDIZIONI

TELLUS

Corte dei conti, Sez. giur. Liguria - 27-5-2013, n. 83 - Coccoli, pres.; Maltese, est. - Buccilli ed a. (avv. Ghibellini).

Sanità pubblica - Rifiuti - Raccolta differenziata - Conferimento in discarica di una quantità di rifiuti maggiore - Danno ambientale - Esclusione - Danno patrimoniale - Sussiste.

Il conferimento in discarica di una quantità di rifiuti maggiore in conseguenza del mancato rispetto delle misure previste dalla legge in materia di raccolta differenziata non comporta danno ambientale, in quanto, ciò che rileva ai fini della configurabilità oggettiva del danno ambientale è l'incremento dell'inquinamento rispetto alle condizioni originarie (nel caso di specie, detto incremento non sembra essersi verificato, atteso che nella discarica, regolarmente autorizzata, sono stati versati rifiuti in quantità maggiore ma non maggiormente inquinanti rispetto a quelli che la stessa discarica, in base alle sue caratteristiche costruttive e operative, era destinata ad accogliere). Sussiste, invece, il danno patrimoniale arrecato al Comune per il mancato rispetto delle disposizioni in materia di raccolta differenziata in quanto la realizzazione della stessa in misure significativamente inferiori a quelle previste ha comportato il pagamento di oneri aggiuntivi per il conferimento in discarica del materiale che avrebbe dovuto essere destinato proficuamente alla raccolta differenziata (1).

(Omissis)

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 euro 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 conte-

stati 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 marzo 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 d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 che, fino all'entrata in vigore del d.lgs. 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 n. 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, lett. 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, lett. 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'art. 23 [art. 20, comma 1, lett. 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» [art. 21, comma 1, lett. c), e 23, comma 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 per cento entro due anni dall'entrata in vigore del decreto stesso, del 25 per cento entro quattro anni e del 35 per cento 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 per cento entro il 31 dicembre 2006, del 40 per cento entro il 31 dicembre 2007, del 45 per cento entro il 31 dicembre 2008, del 50 per cento entro il 31 dicembre 2009, del 60 per cento entro il 31 dicembre 2011 e del 65 per cento 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 per cento 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 tratta-

mento 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'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 22/97, le disposizioni dello stesso costituiscono principi fondamentali della legislazione statale, ai sensi dell'art. 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 l. 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 d.lgs. 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 d.lgs. n. 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. n. 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 aggravii 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 «A.M.I.U. si obbliga ad applicare gli *standard* di qualità (...) 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 per cento, 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 euro 1.171.002,00.

Avendo l'Ente provveduto al recupero dei maggiori oneri di euro 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 euro 145.395 ed il danno complessivo ad euro 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 quale (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'A.M.I.U., 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. n. 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 opportu-

ne 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 omissi 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 per cento della raccolta differenziata», a fronte di un obiettivo fissato dalla legge per il 2006 del 35 per cento, innalzato per il 2007 al 40 per cento dalla l. 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 per cento entro il 31 dicembre 2007, del 50 per cento entro il 31 dicembre 2009 e 60 per cento entro il 31 dicembre 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 per cento 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 per cento, (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'A.M.I.U., 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 rilevi 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 (Sez. giur. 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 A.M.I.U. 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'A.M.I.U., *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 raccolta differenziata, 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.

È 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 raccolta differenziata 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 raccolta differenziata 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 per cento 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 per cento del Comune di Garlenda, il 72,81 per cento di Noli, il 64,07 per cento di Villanova d'Albenga, il 61,02 per cento di Pietra Ligure, il 56,41 per cento di Camporosso, il 45,70 per cento di Casarza Ligure etc.).

22. Per quanto attiene alla determinazione del danno da addebitare ai convenuti, il Collegio osserva che il danno complessivo di euro 1.044.546,00 corrisponde ai maggiori costi di euro 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 euro 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 euro 271.851, sono stati oggetto di recupero euro 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 equitativa determinata del 25 per cento, corrispondente ad euro

261.136,00, di cui euro 189.145,00 a carico dei convenuti Buccilli, Bersanetti e Canovi e di euro 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 per cento 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 per cento ciascuno, e, pertanto, Buccilli Gian Luca e Bersanetti Stefano nella misura di euro 52.960,00 ciascuno (189.145,00 X 40 per cento - 30 per cento) e Capurro Dario e Senarega Franco nella misura di euro 20.157,00 ciascuno (71.991,00 X 40 per cento - 30 per cento), nonché il responsabile del Settore ambiente e manutenzione del Comune ing. Franco Canovi nella rimanente parte del 20 per cento, pari ad euro 36.559,00 (189.145,00 X 20 per cento - 30 per cento + 71.991,00 X 20 per cento - 30 per cento).

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.

(Omissis)

(1) PREGIUDIZI E APODITTICITÀ NELLA IMPOSIZIONE DEI LIVELLI DI RACCOLTA DIFFERENZIATA, LA CUI INOSSERVAZIONE PER LA CORTE DEI CONTI DIVENTA CAUSATIVA DI DANNO ERARIALE.

La sentenza della Corte dei conti, Sez. giurisd. per la Regione Liguria, Genova, n. 83/2013 decisa il 13 marzo 2013 (dep. 27 maggio 2013) è interessante sotto vari profili che, di seguito, sintetizziamo:

- sull'obbligo (puntuale e inderogabile) delle ammini-

strazioni comunali di attuare le prescrizioni legislative (e programmatiche) in materia di raccolta differenziata dei rifiuti, e (si badi) di garantire – indipendentemente dal soggetto cui è materialmente affidato il servizio di raccolta dei rifiuti urbani (1) – il rispetto delle percentuali minime previste dalla legge;

- sull'obbligo (inteso come adempimento inderogabile) del gestore del servizio ad osservare e realizzare le percentuali minime di raccolta differenziata, stabilite dalla normativa;

- sulla chiamata in responsabilità (legittimazione passiva) avanti la Corte dei conti di amministratori e dirigenti enti locali [nei loro rapporti, competenze e separazioni (2)] in tema di ambiente (più precisamente di gestione di rifiuti);

- sulla doverosità degli amministratori e dei dirigenti comunali (secondo i loro diversi ruoli e competenze) (3) di comportamenti di indirizzo, di direttiva, di controllo, di vigilanza, di iniziativa e di attivazione anche nei confronti del soggetto gestore, in particolare per l'esecuzione di adempimenti connessi a previsioni normative e programmatiche [oltre che per obblighi contrattuali (4)]. Di talché rileva, per il danno pubblico, anche l'aver tollerato «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» (5);

- sul criterio di computabilità dei danni richiesti agli autori dei prefati comportamenti causativi di danno allorché essi danni riguardino mancato raggiungimento di percentuali di raccolta differenziata (e correlativo maggior conferimento di rifiuti in impianti di smaltimento, anziché in impianti di recupero);

- sull'eventuale configurazione di danno ambientale *ex art. 300 ss. del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 ss.mm.ii.* (cosiddetto «codice ambientale») (6);

- sull'inattuazione del danno (7) posto che – secondo la difesa dei convenuti – occorrerebbe attendere (essendo ancora in termini) l'attivazione dell'azione risarcitoria nei confronti del gestore per l'inesatta esecuzione del contratto. Però il Collegio qui ritiene che «l'azione di responsabi-

(1) Ancorché esso gestore rientri nel modello dello *in house*.

(2) Stante il principio di separazione tra funzioni di indirizzo (organi politici) e gestione (dirigenti) che il d.lgs. n. 267/2000 ha specificato con gli artt. 50, 54 e 107, comma 1. Vedasi anche l'eccezione di assenza di responsabilità da parte degli organi politici *ex art. 1, comma 1 ter*, della l. 14 gennaio 1994, n. 20. Della stessa legge si veda pure l'art. 1 *quater* ovvero il principio della personalità e parziarietà della responsabilità amministrativa che (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.

(3) La dirigenza deve non solo «fermarsi» ai cosiddetti «adempimenti burocratici» ma pure doverosamente segnalare agli organi politico-amministrativi la necessità di adottare interventi concreti finalizzati a far rispettare le prescrizioni di legge e gli obiettivi connessi (nel caso della raccolta differenziata misurata con la percentuale annua stabilita per legge) e altresì, la dirigenza deve attivarsi di propria iniziativa, dopo aver segnalato (e quindi coinvolto nella responsabilità) il sindaco, gli assessori, e quanti altri rilevino per competenza o ufficio.

(4) L'art. 3 del contratto stipulato tra il Comune e il soggetto gestore (A.M.I.U. S.p.A.) prevedeva che questo ultimo «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 (cosiddetto «codice dell'ambiente») e dell'art. 1, comma 1108, della legge n. 296/2006 che fissano la misura minima annuale obbligatoria della raccolta differenziata dei rifiuti».

(5) Per la Corte gli amministratori ben potevano «ad esempio, introdurre 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)», inoltre essi amministratori potevano altresì prevedere contrattualmente degli strumenti premiali tali da incentivare il gestore alla raccolta differenziata, ovvero al minor conferimento per lo smaltimento dei rifiuti prodotti nel territorio comunale.

(6) Infatti, secondo il P.M. contabile «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 misura pari al triplo dell'addizionale del 20 per cento di cui all'art. 205, comma 3, del succitato d.lgs. n. 152/2006». Ma il Collegio fa presente come l'art. 300 del codice ambientale parli di un «*deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima*», per cui «ciò che qui rileva è l'incremento dell'inquinamento rispetto alle condizioni originarie, il che 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) Che, ricordiamo, deve possedere i requisiti della: concretezza, certezza e attualità.

lità per danno erariale nei confronti degli amministratori esercitata dal P.M. contabile non nasca (...) 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». Pertanto, «l'eventuale concomitante azione civile contro l'appaltatore, esercitabile dall'amministrazione e l'azione del P.M. contabile operano (...) su piani del tutto distinti e sono reciprocamente indipendenti ed autonome, pur quando investono un medesimo fatto materiale» (8);

- sugli elementi tipici della responsabilità amministrativa, ovvero l'oggettivo danno arrecato alla pubblica amministrazione (pubblico) 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;

- sulla ricostruzione dell'obbligo normativo [precisato anche nella programmazione regionale (9)], ovvero che in ogni Ambito territoriale ottimale (A.T.O.) la raccolta differenziata dei rifiuti «venga assicurata in misure percentuali minime del 15 per cento entro due anni dall'entrata in vigore del decreto stesso, del 25 per cento entro quattro anni e del 35 per cento 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 per cento entro il 31 dicembre 2006, del 40 per cento entro il 31 dicembre 2007, del 45 per cento entro il 31 dicembre 2008, del 50 per cento entro il 31 dicembre 2009, del 60 per cento entro il 31 dicembre 2011 e del 65 per cento 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 per cento 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» (10);

- sulla *ratio* dell'impianto normativo (di cui al punto precedente) fondato 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).

Richiamiamo, in estrema sintesi, le conclusioni della sentenza, ove viene affermato esservi un concorso colposo, apprezzando peraltro un ruolo di efficienza causale più contenuto rispetto a quello prospettato dalla Procura attrice, donde l'applicazione di un danno equitativamente determinato nel 25 per cento, tenendo altresì conto «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» talché il Collegio usa il potere riduttivo dell'addebito (*ex art. 1, comma 1 bis, della legge n. 20/1994*), apportando un temperamento nella misura del 30 per cento al risarcimento del danno come precedentemente determinato».

Ecco i punti che, a nostro sommesso avviso, potrebbero essere approfonditi in una analisi realistica del danno erariale e della gestione dei rifiuti pubblici:

- sembra, infatti, che – quantomeno nel caso in esame – il danno erariale discenda automaticamente dal non avere rispettato una prescrizione di legge e/o programmatica (quasi in una sorta di gerarchia del «volere» che va rispettata, a cascata), quindi non (come accenneremo) ad altri elementi che, invece, conoscono molto bene gli operatori del settore;

- il Collegio ha, per vero, collegato il danno al maggior conferimento di rifiuti in discarica (allo smaltimento, anziché al recupero) tralasciando il paventato danno ambientale, sul quale però meriterebbero ulteriori (pratiche) riflessioni [oltre il dato formale dell'art. 300 del «codice ambientale», il quale ha altra latitudine (11)];

- ma a noi pare che il Comune, ove ne sussistessero i presupposti, poteva – ovviamente prima di arrivare alla chiamata in giudizio degli amministratori e dei dirigenti – manifestarsi in modo formale e diretto anche ad altri organi – adottando un provvedimento motivato, dove analiticamente e specificatamente evidenziare che in un determinato contesto e/o in una determinata fase strategica della gestione dei rifiuti, la raccolta differenziata si appalesa più dispendiosa rispetto ad una raccolta indifferenziata (o, di intensità meno differenziata);

- più esattamente, ci chiediamo: quale sarebbe stata la decisione del Collegio ove fossero stati anzitempo adottati dall'amministrazione comunale degli scenari di convenienza (o di sensitività), per i vari livelli percentuali di

(8) 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.

(9) Si veda la l.r. Liguria 21 giugno 1999, n. 18, con la quale è stato

approvato il Piano regionale di gestione della raccolta i cui contenuti «assumono efficacia vincolante per i soggetti pubblici e privati che esercitano funzioni e attività disciplinate dal presente Capo» con l'obiettivo principale di massimizzare il recupero, potenziando, quindi, la raccolta differenziata, in conformità alle disposizioni del d.lgs. n. 22/1997.

(10) Oltre che da ulteriori oneri connessi al conferimento dei rifiuti in discarica. Il Collegio qui ricorda l'onere *ex art. 40 della l.r. Liguria 21 giugno 1999, n. 18* (di 0,008 euro al Kg) e l'ulteriore onere di cui all'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) Sia consentito rinviare ai nostri articoli: *Il danno ambientale*, parte I, in *L'Ufficio Tecnico*, Rimini, 2011, 10 e, parte II, *ibidem*, 2011, 11. Altri contributi, di vari autori (con nota del curatore) sono contenuti nel volume A. PIEROBON (a cura di), *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente*, Rimini, 2012.

raccolta differenziata, considerando tutti i costi e tutti i ricavi per ogni livello, collegandoli a un (non unico, ma tra i possibili) sistema impiantistico e alla conseguente logistica, ovvero ad un determinato (non teorico) sistema integrato di gestione, non parziario, bensì completo?

- tra altro, anche qui (al solito), la redazione di un piano economico-finanziario (sotteso ad una tariffa e ad un sistema di gestione integrato) può avvenire secondo diverse scelte e metodologie (giocando anche tra le diverse contabilità, enti locali e soggetti privati) con esiti molto diversi a seconda dell'orizzonte temporale adottato, a seconda della politica degli ammortamenti, a seconda di varie alchimie finanziarie e fiscali, e così via;

- ancora, in questo delicato e grave momento di crisi economica, è vero che il recupero e il riciclaggio (e prima ancora il riutilizzo, se non la prevenzione) dei materiali diventa strategico e determinante per uno sviluppo economicamente sostenibile, ma è altresì vero che venendo a mancare rifiuti (per diminuzione di consumi, etc.) vengono ad essere sottoutilizzati (come capacità fisica e come ottimizzazione economico-finanziaria) gli impianti di smaltimento che (come sanno bene tutti gli operatori del settore) oggi praticano (pena la minor spalmatura dei costi fissi che in siffatti impianti sono rilevantissimi) ai conferitori delle tariffe molto ridotte (almeno rispetto a qualche anno fa). In tal modo, la convenienza tra un sistema a raccolta differenziata e uno a minor raccolta differenziata (tacendo degli obblighi normativi e di altre forme di incentivazioni tramite ecotasse e contributi, etc.) va calcolata e calata in uno specifico contesto di riferimento (oltre che in questa contingenza di crisi da produzione di rifiuti) che potrebbe, addirittura, considerare una convenienza a conferire allo smaltimento comparando le alternative all'avvio al recupero (spesso in ambito extra-bacinale, con costi di trasporto e logistico-amministrativi).

Si ricorda, incidentalmente, come il recupero di materiale spesso venga contrabbandato con altre forme di smaltimento o di recupero «larvato» connesso per esempio all'incenerimento (più o meno produttivo di energia, più o meno con la soglia di efficienza e di calcolo energetico previsto nella famosa formula di conio europeo);

- il calcolo della convenienza e dell'utilità pubblica alla raccolta differenziata poi cambia ove ci si fermi (erarialmente parlando, e come soventemente accade) al solo ambito dell'Ente locale (cioè detto in due parole, alla raccolta dei propri rifiuti, al loro conferimento ad impianti autorizzati, misurando così, in buona sostanza, la percentuale di raccolta differenziata) oppure, ove si estenda l'analisi di questa «convenienza» al definitivo trattamento (smaltimento e recupero) dei rifiuti, anche quando essi (come altrettanto spesso accade) vengano conferiti ad una impiantistica «intermedia» (dove si «certifica» il recupero col mero conferimento all'impianto del rifiuto, obiettivamente disinteressandosi di quanto accade oltre il cancello di ingresso del medesimo impianto) allora gli esiti e il giudizio potrebbero cambiare, nonostante il dato normativo imponga un certo livello percentuale di raccolta differenziata;

- insomma, ove si mettessero assieme tutti i conteggi in modo serio e trasparente, senza temere di essere antipatici alle varie *lobbies*, sicuramente non mancherebbero sorprese e pur anche sembrano ragionevolmente profilarsi danni pubblici (a tacere di quelli ambientali intesi in senso non giuridico) connessi ai sistemi di regia e di gestione dei rifiuti (si vedano per esempio i rifiuti di imballaggi), almeno nell'attuale modello e sistema così come adottato dal nostro legislatore (e anche qui riserviamoci di approfondire in un prossimo contributo).

Alberto Pierobon