



Repubblica Italiana

In nome del popolo italiano

La Corte dei Conti

Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana

composta dai magistrati:

dott. GIUSEPPE ALOISIO Presidente dott.

ROMEO PALMA Consigliere dott. VALTER

DEL ROSARIO Consigliere- relatore dott. SALVATORE

CHIAZZESE Consigliere dott. GUIDO PETRIGNI

Consigliere ha pronunciato la seguente

**SENTENZA N. 87/A/2021**

sugli appelli, riuniti ai sensi dell'art. 184 del Codice di Giustizia Contabile, iscritti al n. **6352/Resp.** del registro di segreteria, proposti, in via principale, dalla **Procura regionale della Corte dei Conti per la Sicilia** nei confronti di:

Lombardo Raffaele, nato a Catania il 29.10.1950, difeso dall'avv.

Antonio Francesco Vitale (con domicilio eletto presso lo studio legale dell'avv. Carmela Mangalaviti, in via Agrigento, n.51, Palermo);

Crocetta Rosario, nato a Gela (CL) l'8.2.1951, difeso dall'avv.

Alessandro Dagnino (con domicilio eletto presso il suo studio legale, in via Q. Sella, n.77, Palermo);

Cammarata Diego, nato a Palermo il 27.3.1951, difeso dall'avv.

Alberto Stagno D'Alcontres (con domicilio eletto presso il suo studio legale, in via F. Scaduto, n.14, Palermo);

Pergolizzi Michele, nato a Palermo il 21.11.1959, difeso dall'avv.

Tiziana Milana (con domicilio eletto presso il suo studio legale, in via Noto, n.12, Palermo);

Orlando Leoluca, nato a Palermo l'1.8.1947, difeso dall'avv.

Massimiliano Mangano (con domicilio eletto presso il suo studio legale, in via N. Morello, n.40, Palermo);

Barbera Giuseppe, nato a Palermo il 21.11.1948, difeso dall'avv.

Federico Ferina (con domicilio eletto presso il suo studio legale, in via Marchese Ugo, n.26, Palermo);

La Piana Cesare, nato a Palermo il 18.8.1946, difeso dall'avv.

Federico Ferina (con domicilio eletto presso il suo studio legale, in via Marchese Ugo, n.26, Palermo); ed, in via incidentale e condizionata,

da:

**Crocetta Rosario,**

**Cammarata Diego,**

**Orlando Leoluca,**

**Barbera Giuseppe e La Piana Cesare**, come sopra generalizzati e difesi, avverso la Procura regionale della Corte dei Conti per la Sicilia, per ottenere la riforma della sentenza n.961/2019, emessa dalla Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione Siciliana in data 31.12.2019; visti tutti gli atti e documenti di causa; uditi nella pubblica udienza del 14 gennaio 2021 il consigliere relatore dott. Valter Del Rosario, il Vice Procuratore Generale dott.ssa Maria Luigia Licastro, l'avv. Antonio Francesco Vitale per il

Lombardo, l'avv. Alessandro Dagnino per il Crocetta, l'avv. Valentina Piazza (su delega dell'avv. Stagno D'Alcontres) per il Cammarata, l'avv. Tiziana Milana per il Pergolizzi, l'avv. Massimiliano Mangano per l'Orlando e l'avv. Federico Ferina per il Barbera ed il La Piana.

### **FATTO**

Con la sentenza n.961/2019 il Giudice di primo grado s'è pronunciato sull'azione di responsabilità amministrativa, che era stata promossa dalla Procura regionale della Corte dei Conti per la Sicilia nei riguardi di:

Lombardo Raffaele e Crocetta Rosario, ex presidenti della Regione Siciliana;

Cammarata Diego e Orlando Leoluca, succedutisi nella carica di sindaco del Comune di Palermo;

Pergolizzi Michele, Barbera Giuseppe e La Piana Cesare, ex assessori all'Ambiente del Comune di Palermo, ai quali erano stati contestati comportamenti omissivi, caratterizzati da colpa grave sotto specifici profili, che avrebbero contribuito, in varie misure, a cagionare i danni finanziari patiti dal Comune di Palermo, a seguito del mancato raggiungimento di determinati obiettivi, normativamente prefissati, attinenti alla raccolta differenziata dei rifiuti nelle annualità 2012, 2013 e 2014.

Ad avviso della Procura, tali danni sarebbero consistiti nei maggiori esborsi finanziari sostenuti dal Comune per l'avvenuto conferimento in discarica di ingenti quantitativi di rifiuti, che, invece, avrebbero dovuto essere oggetto di raccolta differenziata, maggiori oneri correlati, da un

lato, all'applicazione della "tariffa di smaltimento dei rifiuti", di cui agli artt. 7 e 15 del D.L.vo n. 36/2003, e, da un altro lato, all'applicazione del "tributo speciale", di cui all'art. 3, comma 24, della L. n.549/1995, dovuto alla Regione Siciliana.

A tal proposito, la Procura evidenziava che:

nel suddetto arco temporale, il Comune di Palermo aveva attivato la raccolta differenziata soltanto in alcune zone della città, nelle quali dimorava circa il 21% della popolazione, mediante il progetto "Palermo Differenzia", di cui al Protocollo d'Intesa sottoscritto con l'A.M.I.A. s.p.a. nel luglio 2009; altri progetti, denominati "Palermo Differenzia 2" e "Raccolta Differenziata di Prossimità", oggetto di ulteriori Protocolli d'Intesa già stipulati, non erano divenuti concretamente operativi sino al 2014; ciò aveva contribuito a determinare il raggiungimento di percentuali annue di raccolta differenziata dei rifiuti (9,15% nel 2011, 9,32% nel 2012, 9,20% nel 2013, 8,17% nel 2014) notevolmente inferiori rispetto a quelle normativamente prefissate a livello generale (35% per il 2011, 40% per il 2012, 45% per il 2013 e 55% per il 2014); in pratica, 105.729,76 tonnellate per il 2011, 117.387,85 tonnellate per il 2012, 133.896,05 tonnellate per il 2013 e 158.017,47 tonnellate per il 2014, anziché essere oggetto di raccolta differenziata erano rimaste nel coacervo dei rifiuti indifferenziati confluiti in discarica.

Pertanto, tenuto conto della "tariffa di smaltimento in discarica", che veniva ordinariamente applicata nei riguardi dei soggetti terzi dalla società in house incaricata della gestione del relativo impianto comunale (dapprima "A.M.I.A. s.p.a." e poi dal 2014 "R.A.P. s.p.a."),

pari ad € 98,08 per tonnellata, per gli anni 2011-2013, e ad € 65,27 per tonnellata, per l'anno 2014, la Procura calcolava in complessivi € 49.109.574,89 il maggiore esborso che il Comune di Palermo avrebbe ingiustificatamente sostenuto, a tale titolo, nell'arco temporale 2011-2014 (di cui: € 9.199.694,99 per il 2011, € 12.664.760,86 per il 2012, € 15.656.967,65 per il 2013 ed € 11.588.151,39 per il 2014).

Analogamente, tenuto conto delle misure del "Tributo Speciale", di cui all'art. 3, comma 24, della L. n.549/1995 (pari ad: € 2,472 per tonnellata, per gli anni 2011 e 2012; € 6,18 per tonnellata, sul 25,67% della quota conferita, e ad € 2,472 per tonnellata, sulla quota residua, per il 2013; € 6,18 per tonnellata, per il 2014), la Procura calcolava in complessivi € 1.986.533,85 il maggiore esborso che il Comune di Palermo aveva sostenuto, a tale titolo, nell'arco temporale 2011-2014 (di cui: € 261.363,98 per il 2011, € 290.182,77 per il 2012, € 458.439,12 per il 2013 ed € 976.547,97 per il 2014).

La Procura riteneva, tuttavia, che per le voci di danno costituite dai maggiori esborsi riferiti all'anno 2011 non fosse utilmente proponibile alcuna domanda risarcitoria, essendo già maturata la prescrizione quinquennale.

Conseguentemente, il danno da prendersi effettivamente in considerazione veniva individuato in complessivi € 41.635.049,77, di cui € 39.909.879,90 riferiti alla "tariffa per lo smaltimento in discarica" ed € 1.725.169,87 riferiti al "tributo speciale".

In relazione a tali fatti dannosi, a conclusione della fase di contestazione pre-processuale (nel corso della quale erano stati notificati inviti a dedurre a vari soggetti, per alcuni dei quali venne poi disposta l'archiviazione), la Procura ravvisava concreti profili di responsabilità amministrativa a carico del Lombardo e del Crocetta, che avevano rivestito la carica di Presidente della Regione Siciliana (il primo sino al 10.11.2012 ed il secondo dal 10.11.2012 in poi), del Cammarata e dell'Orlando, che avevano rivestito la carica di Sindaco del Comune di Palermo (il primo sino al 24.1.2012 ed il secondo dal giugno 2012 in poi), del Pergolizzi, del Barbera e del La Piana, che avevano rivestito la carica di assessore comunale all'Ambiente, rispettivamente, dal 12.8.2011 al 27.1.2012, dal 22.5.2012 al 31.12.2013 e dall'1.1 al 31.12.2014.

In particolare, al Lombardo:

da un lato, veniva riconosciuto il positivo esercizio dei suoi poteri ordinari e straordinari, quale Commissario Straordinario per l'Emergenza Rifiuti, nominato ai sensi della O.P.C.M. n.3887 del 9.7.2010, che avevano comportato l'effettuazione di rilevanti attività per la promozione della raccolta differenziata nell'intero territorio regionale, tra cui la stipula dell'Accordo di Programma del 15.3.2011, l'adozione dell'ordinanza n.151/2011, il varo del programma per l'incremento del sistema impiantistico, di cui alla disposizione n.80/2012, l'emanazione del nuovo Piano Regionale dei Rifiuti del 2012; da un altro lato, venivano, tuttavia, contestati comportamenti omissivi, da ritenersi gravemente colposi, con specifico riferimento al periodo febbraio-ottobre 2012, per "non aver egli esercitato, ai sensi

degli artt. 2 e 4 dell'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n.3887/2010, i suoi poteri commissariali in ciascun ambito provinciale, non assumendo specifiche iniziative ed interventi ad effetto immediato, anche attraverso lo strumento dell'avvalimento dell'Ente Locale, in favore dell'area metropolitana palermitana" e perchè, "a fronte della grave emergenza rifiuti nel capoluogo siciliano e delle inadempienze degli amministratori comunali, non aveva esercitato i poteri derogatori, di cui all'art. 9 della suddetta O.P.C.M., nonché i poteri d'ordinanza contingibile ed urgente, con le connesse iniziative necessarie per garantire la raccolta differenziata, ed i poteri sostitutivi, ai sensi degli artt. 191, commi 1 e 2, del D.L.vo n.152/2006 e 14, comma 6, della L.R. n.9/2010".

Per quanto riguarda il Crocetta, il P.M.:

da un lato, evidenziava che, relativamente al periodo dal novembre 2012 al dicembre 2013, egli aveva assunto la positiva iniziativa di nominare tempestivamente un Commissario Delegato (il dott. Marco Lupo), incaricato di provvedere anche all'incremento della raccolta differenziata nel Comune di Palermo, nomina rivelatasi appropriata ed assai utile, considerata la mole di attività poste in essere da tale Commissario Delegato; da un altro lato, contestava al medesimo comportamenti omissivi, da ritenersi gravemente colposi, con specifico riferimento all'anno 2014, in quanto, "cessata la gestione commissariale straordinaria ma persistendo sia la situazione di emergenza nel settore dei rifiuti urbani sia le inadempienze degli Organi comunali, in relazione alle modeste percentuali di raccolta differenziata realizzate nel territorio palermitano", egli "non aveva

adottato provvedimenti e/o assunto iniziative per fronteggiare tale emergenza, non risultando che avesse esercitato i poteri di ordinanza contingibile ed urgente né i poteri sostitutivi, che gli artt. 191, commi 1 e 2, del D.L.vo n.152/2006 e 14, comma 6, della L.R. n.9/2010 attribuiscono, ricorrendone i presupposti, al Presidente della Regione in materia ambientale e che trovano il loro fondamento nel principio, costituzionalmente sancito, di < sussidiarietà verticale >, che investe anche la sfera dei rapporti tra la Regione e gli Enti Locali, come espressamente stabilito dall'art. 3quinquies, comma 4, del D.L.vo n.152/2006".

Ai sindaci Cammarata ed Orlando ed agli assessori comunali all'Ambiente, Pergolizzi (componente della Giunta Cammarata), Barbera e La Piana (che avevano fatto parte della Giunta Orlando), il P.M., tenuto conto del contesto normativo ed istituzionale che aveva attribuito ai Comuni la responsabilità della gestione della raccolta differenziata ed in compito di verificarne lo stato di attuazione, contestava in maniera trasversale:

il fatto di "non aver adeguatamente responsabilizzato, attraverso funzionali strumenti regolativi ed idonei vincoli contrattuali, le ditte (dapprima A.M.I.A. s.p.a. e poi R.A.P. s.p.a.) succedutesi nella gestione dei rifiuti urbani", considerato che "nei contratti stipulati con tali società non figuravano clausole vincolanti finalizzate allo sviluppo dello specifico servizio della raccolta differenziata ed al raggiungimento degli obiettivi minimi imposti dalla normativa", e la circostanza che "non erano state neppure successivamente inserite

clausole contrattuali integrative o disposte adeguate misure correttive in tali sensi”; d'altronde, il principale progetto di raccolta differenziata attuato nel Comune di Palermo, denominato “Palermo Differenzia”, avviato durante la sindacatura del Cammarata e proseguito durante la sindacatura dell'Orlando, riguardava soltanto alcune zone della città e coinvolgeva soltanto una parte della popolazione residente;

“la mancata utilizzazione delle opportunità offerte dall'Accordo di Programma del marzo 2011, non essendosi attivate le procedure per accedere alle risorse finanziarie ivi stanziata e non essendosi definite con appositi provvedimenti amministrativi le aree urbane d'intervento”;

“la mancata approvazione dei regolamenti in materia di raccolta differenziata, prescritti dagli artt. 21, comma 2, del D.L.vo n.22/1997, 198, comma 2, lett. C, del D.L.vo n.152/2006 e 4, comma 2, lett. F, della L.R. n.9/2010, nonché dei piani comunali della raccolta differenziata, previsti dall'art. 10, comma 3, lett. A, della medesima L.R.”;

“la mancata adozione, a fronte della grave emergenza rifiuti, di ordinanze contingibili ed urgenti, ai sensi dell'art. 191 del D.L.vo n.152/2006, o di atti recanti richieste di deroga alle percentuali prescritte di raccolta differenziata, ai sensi dell'art. 205, comma 1-bis, del D.L.vo n.152/2006”.

A tal proposito, il P.M. sosteneva, infatti, che, pur nella vigenza del regime commissariale straordinario, presso il quale erano stati accentrati pregnanti funzioni e poteri, il Comune aveva, comunque,

conservato un proprio ruolo strategico d'indirizzo e di direttiva per il perseguimento degli obiettivi d'incremento della raccolta differenziata.

Al sindaco Orlando venivano, altresì, contestate la “mancata implementazione del progetto <Palermo Differenzia 2>, rimasto in pratica, per un certo periodo, non operativo”, la “mancata attuazione del Protocollo d'intesa del marzo 2013, promosso dal Commissario delegato”, e, comunque, uno scarso impulso per porre rimedio alla perdurante situazione di mancato raggiungimento delle soglie di raccolta differenziata dei rifiuti previste dalla normativa generale.

Agli assessori Barbera e La Piana venivano contestate, oltre che le disfunzioni sopra indicate, anche una “protratta inerzia amministrativa”, a fronte, tra l'altro, della “segnalata (da parte del Soggetto Attuatore, arch. Lucchesi) necessità di procedere alla formale individuazione delle aree urbane interessate dal progetto <Palermo Differenzia 2>”.

A supporto delle proprie tesi, il P.M. operava una dettagliata ricostruzione delle complesse normative (comunitaria, nazionale e regionale) concernenti la gestione dei rifiuti urbani e la raccolta differenziata.

Per quanto riguarda la quantificazione del danno risarcibile, la Procura riteneva, in primo luogo, necessario tener conto del “concorso di vari fattori concausali esogeni” (che, pur non esimando da responsabilità i suddetti amministratori, avevano reso irto di ostacoli il percorso da seguire per il raggiungimento degli obiettivi inerenti la

raccolta differenziata dei rifiuti), tra cui: “la permanente situazione di emergenza nella raccolta e nella gestione dei rifiuti, l’ineludibile ritardo politico e culturale, la presenza nel territorio regionale e palermitano di forze antagoniste, la difficoltà oggettiva di ottenere la piena <compliance> dei cittadini”.

Per tali ragioni il P.M. operava una decurtazione del 50% del complessivo importo di € 41.635.049,77 (originariamente preso in considerazione), pervenendo così all’individuazione del danno teoricamente risarcibile nella misura di € 20.817.524,88 (di cui € 19.954.939,95 inerenti la “tariffa di smaltimento in discarica” ed € 862.584,93 inerenti il “tributo speciale”). La

Procura reputava, tuttavia, di dover procedere:

ad un’ulteriore decurtazione del 70% delle quote di danno ascrivibili agli ex presidenti della Regione Siciliana, Lombardo e Crocetta, “in considerazione della natura straordinaria dei poteri commissariali nel regime emergenziale, che non derogava alla normale e diretta competenza gestionale del Comune in materia di raccolta differenziata, nonché del carattere suppletivo e sostitutivo della responsabilità degli Organi regionali nel regime ordinario”; ad un’ulteriore decurtazione del 50% delle quote di danno ascrivibili al sindaco Orlando ed agli assessori all’Ambiente Barbera e La Piana (succedutisi nella Giunta Orlando), “in considerazione delle deficitarie gestioni ereditate dalle sindacature precedenti, della peculiare vicenda della decozione dell’A.M.I.A. s.p.a. e della sua sostituzione nel 2014

con la R.A.P. s.p.a. nonché del travagliato passaggio dal regime delle <Società d'Ambito> (A.T.O.) a quello delle istituende <Società per la regolamentazione del servizio di gestione dei rifiuti> (S.S.R.), nel quadro delle concorrenti responsabilità regionali”.

Sulla scorta di analitici e complessi calcoli (nell'ambito dei quali veniva tenuto conto, tra l'altro, sia dei periodi in cui ciascuno degli amministratori inquisiti era stato in carica sia dei concorrenti profili di responsabilità imputabili ad altri soggetti), la Procura formulava, conclusivamente, le seguenti richieste di condanna al risarcimento in favore del Comune di Palermo, a carico di:

Lombardo per € 971.620,74,

Crocetta per € 628.234,96,

Cammarata per € 179.929,76,

Pergolizzi per € 179.929,76,

Orlando per € 3.781.203,18,

Barbera per € 2.734.144,90,

La Piana per € 1.047.058,28, per un ammontare complessivo, dunque, di € 9.522.121,58.

\* \* \* \* \*

Nella sentenza n.961/2019, dopo aver dettagliatamente illustrato sia le tesi della Procura sia le argomentazioni difensive degli amministratori citati in giudizio, il Giudice di primo grado ha, preliminarmente, dichiarato la giuridica infondatezza di talune eccezioni preliminari sollevate da questi ultimi.

Passando alla disamina delle questioni di merito, il Giudice di primo grado ha evidenziato che, secondo l'impostazione della Procura, i danni finanziari subiti dal Comune di Palermo sarebbero consistiti nei maggiori esborsi sostenuti, da un lato, a titolo di pagamento della "tariffa per lo smaltimento in discarica dei rifiuti", dovuta al gestore dell'impianto, e, da un altro lato, a titolo di "tributo speciale", da versare alla Regione Siciliana.

Sotto il profilo normativo, per quanto riguarda il "tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi", il Giudice di primo grado ha rammentato che:

esso fu istituito dall'art. 3, comma 24, della L. n.549/1995, al fine d'incentivare una minore produzione di rifiuti ed il recupero dagli stessi di materie prime e di energia; il presupposto dell'imposta è il deposito in discarica dei rifiuti solidi (comma 25) mentre il soggetto passivo è il gestore dell'impresa di stoccaggio definitivo, con obbligo di rivalsa nei confronti del soggetto che effettua il conferimento dei rifiuti (comma 26); la base imponibile è costituita dalla quantità di rifiuti conferiti in discarica (comma 28); il tributo è dovuto alla Regione ed affluisce in un fondo avente specifiche finalità in materia di tutela ambientale (comma 27); il tributo va versato in apposito capitolo del bilancio regionale, da parte del gestore della discarica, entro il mese successivo alla scadenza del trimestre solare in cui sono state effettuate le operazioni di deposito dei rifiuti (comma 30); la maggiore spesa del Servizio di Nettezza Urbana derivante dal pagamento del tributo speciale (a seguito della rivalsa operata dal gestore della

discarica) costituisce costo per l'Ente pubblico conferente i rifiuti, ai sensi dell'art. 61 del D.L.vo n.507/1993 e successive modifiche, che, nell'ambito della disciplina della "tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni" (da porsi a carico degli utenti), detta i criteri per la fissazione, entro determinati limiti minimi e massimi, della misura del gettito complessivo della tassa rispetto al costo di esercizio del Servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e i parametri per la determinazione di quest'ultimo costo; in tale contesto, l'art. 5 del decreto del Ministro delle Finanze (di concerto con i Ministri del Tesoro e dell'Interno) del 2.5.1996 (recante "Modalità di devoluzione ai Comuni dei proventi delle

addizionali erariali alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni") prevede, per un verso, che: "L'eccedenza dei proventi di tali addizionali erariali, rispetto alla maggiore spesa comunale per il Servizio di Nettezza Urbana, derivante dall'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi, di cui all'art. 3, commi 24 e ss., della L. n.549/1995, confluisce alle risorse della fiscalità generale del Comune" e, per un altro verso, che: "L'eccedenza di tale spesa, rilevabile dagli addebiti per rivalsa operati dal gestore della discarica, rispetto all'ammontare annuo dei proventi delle addizionali, concorre a formare il costo del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni, da coprire con la relativa tassa, entro i limiti minimi e massimi di cui all'art. 61, comma 1, del D.L.vo n.507/1993, in sede di deliberazione tariffaria ordinaria o di riequilibrio delle tariffe in corso d'anno".

La normativa attuativa emanata dalla Regione Siciliana in materia di “tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi” è contenuta nell’art. 2 della L.R. n. 6/1997 e nell’art. 8 della L.R.

n.4/2003.

Per quanto riguarda la “tariffa per lo smaltimento in discarica” (corrispondente al “prezzo pagato al gestore della discarica dal soggetto che conferisce i rifiuti”), il Giudice di primo grado ha rammentato che il D.Lvo n. 36/2003 dispone all’art. 15 che: “Il prezzo costituente corrispettivo per lo smaltimento in discarica deve coprire i costi di realizzazione e di esercizio dell’impianto, i costi sostenuti per la prestazione della garanzia finanziaria ed i costi stimati per la chiusura nonché i costi di gestione successiva alla chiusura, per un periodo pari a quello della durata della gestione post operativa, indicata nel provvedimento di autorizzazione alla realizzazione della discarica”.

Relativamente alla “tariffa per la gestione dei rifiuti urbani”, il Giudice di primo grado ha evidenziato che l’art. 238 del D.L.vo n.152/2006 dispone che:

“La tariffa costituisce il corrispettivo per l’espletamento del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e ricomprende anche i costi indicati dall’art. 15 del D.L.vo n.36/2003” (comma 1, secondo periodo);

“Essa è composta da una quota determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del Servizio, riferite in particolare agli investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti, nonché da una

quota rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito ed all'entità dei costi di gestione, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi d'investimento e d'esercizio" (comma 4). Ciò premesso, il Giudice di primo grado ha rammentato che, in linea con il complessivo sistema normativo inteso a disincentivare, sul piano finanziario, l'indiscriminato conferimento dei rifiuti in discarica, la L.R. n.9/2010 ha dettato norme finalizzate a "promuovere il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti urbani e speciali", a "promuovere la raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani e di quelli assimilati agli urbani, adottando in via prioritaria il sistema di raccolta <porta a porta> e definendo sistemi di premialità e penalizzazione volti ad aumentarne le relative percentuali", a "favorire la riduzione dello smaltimento in discarica", a "riconoscere il ruolo dei Comuni quali responsabili del servizio erogato ai cittadini, anche attraverso soggetti diversi...", a "valorizzare la partecipazione dei cittadini, con particolare riferimento a forme di premialità economiche in funzione dei livelli di raccolta differenziata raggiunti" ecc.

Sulla scorta di tali dati normativi, il Giudice di primo grado ha, quindi, osservato quanto segue.

In ordine alla "tariffa per lo smaltimento in discarica", corrispondente al "prezzo pagato al gestore dell'impianto dal soggetto che conferisce i rifiuti", vigono i principii fondamentali, secondo cui:

all'intero ciclo di esistenza di una discarica, che ha origine nella sua realizzazione e termine nella gestione post operativa pluriennale della medesima, dev'essere correlato un equilibrio finanziario, che va

garantito mediante l'integrale copertura di tutti i costi da parte del prezzo applicato dal gestore per lo smaltimento; a loro volta, tali costi debbono essere ricompresi nella "tariffa per la gestione dei rifiuti urbani", posta a carico degli utenti a titolo di corrispettivo per la fruizione del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

In sostanza, i costi riguardanti la discarica vengono sostanzialmente a gravare sugli utenti del servizio di gestione dei rifiuti.

Ciò assodato, ad avviso del Giudice di primo grado, l'applicazione di tale articolato sistema presuppone, tuttavia, che il gestore del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti e il gestore della discarica siano soggetti distinti, dimodochè dagli addebiti operati da quest'ultimo a carico del primo possa ricavarsi il prezzo applicato per quantità di rifiuti conferita (€ per tonnellata) e conseguentemente la quota di prezzo concretamente riferibile ai rifiuti che, in base agli obiettivi fissati dalla normativa vigente, avrebbero dovuto essere oggetto di raccolta differenziata e che, invece, erano rimasti nel coacervo di quella indifferenziata. Orbene, nella concreta fattispecie in esame il Giudice di primo grado ha rilevato che:

la gestione della discarica era di pertinenza della stessa società in house che era affidataria del Servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti (dapprima l'A.M.I.A. s.p.a. e poi la R.A.P. s.p.a.); il corrispettivo contrattualmente stabilito a carico del Comune di Palermo, finalizzato alla remunerazione, in favore della società in house in questione, dell'intero servizio d'igiene ambientale così reso,

ossia comprensivo anche della gestione dello smaltimento in discarica, era determinato in misura fissa ed invariabile, prescindendo, quindi, dalle concrete quantità di rifiuti conferiti in discarica nel periodo al quale era riferito il corrispettivo pagato. In pratica, il Comune era tenuto a pagare in un determinato periodo lo stesso corrispettivo alla società in house, che era contestualmente gestore della discarica ed affidataria del Servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti, anche se, per effetto di un incremento della raccolta differenziata, il quantitativo di rifiuti indifferenziati conferiti fosse stato inferiore rispetto ad un periodo antecedente; ugualmente in ipotesi d'incremento dei rifiuti

indifferenziati.

Il Giudice di primo grado ha, pertanto, affermato che non v'era prova del danno di natura finanziaria, così come prospettato dalla Procura, la quale aveva sostenuto che, ove il Comune avesse conseguito gli obiettivi di progressivo incremento della raccolta differenziata fissati dalla normativa vigente, avrebbe effettuato minori esborsi a titolo di "tariffa di smaltimento in discarica", dovuta alla ditta che gestiva l'impianto.

In tale ambito, quindi, doveva ritenersi che i corrispettivi pagati in misura fissa dal Comune alla ditta (dapprima A.M.I.A. s.p.a. e poi R.A.P. s.p.a.), che contestualmente era affidataria del Servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e gestore della discarica, erano stati sostanzialmente destinati alla remunerazione dei fattori della produzione, ossia delle risorse umane e strumentali impiegate nel complessivo servizio d'igiene ambientale. In tale

peculiare contesto, ad avviso del Giudice di primo grado, un danno finanziario sarebbe stato, quindi, astrattamente ipotizzabile soltanto se la spesa sostenuta dal Comune per tale remunerazione non avesse trovato congrua giustificazione in un corrispondente efficace utilizzo dei fattori della produzione, circostanza che, però, la Procura non aveva preso in considerazione né tantomeno specificamente provato.

\* \* \* \* \*

Esclusa la sussistenza di un comprovato danno derivato dal pagamento, da parte del Comune, di una maggiore “tariffa per lo smaltimento in discarica”, in correlazione a quantitativi di rifiuti che avrebbero dovuto essere oggetto di raccolta differenziata e che, invece, erano rimasti nel coacervo di quella indifferenziata confluita in discarica, il Giudice di primo grado ha affrontato la differente tematica riguardante l’ascrivibilità ai soggetti citati in giudizio dell’ulteriore voce di danno (ritenuta concretamente quantificabile in € 394.215,83) che, secondo la Procura, il Comune aveva subito per effetto del pagamento, a seguito di rivalsa operata dal gestore della discarica, di un maggiore importo per “tributo speciale”, dovuto alla Regione ai sensi dell’art. 3, commi 24 e ss., della L. n.549/1995, in correlazione a quantitativi di rifiuti che avrebbero dovuto essere oggetto di raccolta differenziata, ove fossero stati adeguatamente perseguiti gli obiettivi in materia, così come delineati dalla normativa vigente.

A tal proposito, il Giudice di primo grado ha preliminarmente osservato che, in considerazione del fatto che la società in house

(dapprima l'A.M.I.A. s.p.a. e poi la R.A.P. s.p.a.) affidataria del Servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani era anche gestore della discarica, nessuna rivalsa relativamente al "tributo speciale" versato alla Regione risultava essere stata concretamente effettuata dal gestore della discarica a carico del soggetto conferente i rifiuti.

Per effetto di tale mancata rivalsa, quindi, il peso economico corrispondente al versamento del tributo speciale era venuto a consolidarsi a carico della stessa società in house, che, peraltro, non aveva neppure esercitato la rivalsa nei riguardi del Comune di Palermo, considerato che quest'ultimo, in base alle specifiche clausole contrattuali vigenti, versava all'A.M.I.A. e poi alla R.A.P. corrispettivi determinati in misura fissa ed onnicomprensiva. Ciò non escludeva, comunque, che il versamento alla Regione di una maggiore quota di tributo speciale, correlata al conferimento in discarica di quantitativi di rifiuti che avrebbero dovuto essere, invece, oggetto di raccolta differenziata, avesse comportato un aggravio sulla finanza locale e quindi, in definitiva, sulla collettività amministrata residente nel territorio palermitano, sottoposta, tra l'altro, ad un incremento della T.A.R.S.U.

Ciò premesso, in linea generale, in ordine agli effetti dannosi scaturiti dalla maggior quota di tributo speciale rimasta a carico della finanza locale, il Giudice di primo grado ha, però, osservato che l'impostazione accusatoria, la quale, partendo dallo scopo prefissato dal legislatore in termini di raggiungimento di determinati obiettivi di raccolta

differenziata dei rifiuti, è pervenuta alla conclusione che il danno finanziario correlato al mancato conseguimento degli stessi obiettivi sarebbe “tout court” causalmente riconducibile ai comportamenti omissivi, da ritenersi connotati da profili di colpa grave, tenuti dagli amministratori, regionali e comunali, citati in giudizio, avrebbe potuto ritenersi valida e condivisibile se effettivamente il raggiungimento dello scopo normativamente prefissato fosse dipeso esclusivamente dalle azioni di pertinenza dei medesimi amministratori pubblici.

Ove, invece, come avvenuto nella fattispecie in esame, il raggiungimento dello scopo-fine fosse dipeso anche dal previo conseguimento di uno scopo-mezzo, di pertinenza di vari Enti ed Organi pubblici, in base al riparto di competenze fissato dalla legge, la contestazione e l'accertamento di ipotetiche responsabilità per il mancato conseguimento del primo non avrebbero potuto prescindere dall'individuazione, da parte della Procura, del secondo nonché dal riscontro del suo mancato raggiungimento e delle relative cause.

In sostanza, nella fattispecie in esame, eventuali responsabilità per i danni derivati dal mancato conseguimento di determinati “standards” di raccolta differenziata dei rifiuti (scopo-fine) avrebbero potuto essere valutate soltanto alla luce di una previa contestazione, da rivolgersi ai competenti Organi, attinente al mancato conseguimento dello scopo-mezzo, da individuarsi nella realizzazione di appositi impianti, nel reperimento di risorse umane qualificate e nell'approntamento di una congrua struttura organizzativa, costituenti, nel loro complesso, i

presupposti indefettibili per il proficuo perseguimento dello scopo-fine dell'incremento della raccolta differenziata.

Ciò premesso, il Giudice di primo grado ha sottolineato che la Procura non aveva prospettato e, quindi, contestato ai competenti Enti ed Organi la circostanza della mancata realizzazione, per cause ad essi imputabili, dello scopo-mezzo in questione, ossia di una rete di raccolta differenziata, strutturata, sotto i profili dimensionale e delle sue possibili articolazioni, in maniera tale da potersi considerare idonea, concorrendo altri indispensabili fattori favorevoli esterni (ivi comprese ovviamente la convinta adesione e la fattiva collaborazione della collettività amministrata), al perseguimento dello scopo-fine del progressivo incremento della raccolta differenziata.

In sostanza, la mancata individuazione dello scopo-mezzo, che la P.A., secondo il previsto riparto di competenze tra i vari Organi ed Enti, avrebbe dovuto conseguire in funzione del raggiungimento dello scopo-fine, e la correlativa carenza di una specifica contestazione di responsabilità in proposito, da parte della Procura, non consentivano al Giudice di accertare se dalle attività per favorire lo sviluppo della raccolta differenziata, che erano state, comunque, indubbiamente svolte, in maniera significativa e niente affatto marginale, dagli amministratori citati in giudizio, sarebbe potuto derivare (in assenza, peraltro, di molteplici fattori ostativi, quali: la perdurante situazione di emergenza nella gestione dei rifiuti, l'indubbio ritardo sotto il profilo dell'evoluzione della sensibilità sia politica che culturale, la presenza nel territorio regionale e palermitano di forze antagoniste, la difficoltà

oggettiva di ottenere la piena <compliance> dei cittadini, la precaria situazione finanziaria dell'A.M.I.A. s.p.a. ecc., presi in considerazione dalla stessa Procura quali elementi utili per la riduzione degli oneri risarcitori a carico dei soggetti inquisiti) il raggiungimento, almeno tendenziale, degli "standards" quantitativi di raccolta differenziata prefissati dalla legge.

Ad ulteriore supporto di tali conclusioni, il Giudice di primo grado ha osservato che lo stesso legislatore nazionale aveva preso atto delle notevoli ed oggettive difficoltà che molti Enti Locali, soprattutto per ragioni correlate ai rispettivi contesti territoriali e sociali di riferimento, avevano incontrato nel perseguimento degli obiettivi di progressivo incremento dei livelli di raccolta differenziata dei rifiuti, tant'è vero che con l'art. 32 della L. n.221/2015 aveva disposto che: "L'adeguamento delle situazioni pregresse, per il raggiungimento delle percentuali di raccolta differenziata come previste dalla vigente normativa, avviene nel termine massimo di ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge".

Tale circostanza farebbe, quindi, dubitare dell'assoluta inderogabilità, per quanto riguarda il periodo antecedente all'introduzione della nuova norma, delle disposizioni che avevano fissato quegli obiettivi ambiziosi.

Per tale complesso di motivi, il Giudice di primo grado ha, conclusivamente, affermato che non potevano essere accolte le istanze risarcitorie formulate dalla Procura regionale della Corte dei

Conti a carico degli amministratori, regionali e comunali, convenuti in giudizio di responsabilità amministrativa.

\* \* \* \* \*

Avverso la sentenza n.961/2019 ha proposto appello la Procura regionale, insistendo per la condanna degli amministratori regionali e comunali, già convenuti nel giudizio di primo grado, a pagare, pro quota, al Comune di Palermo la complessiva somma di € 9.522.121,58 (così individuata a seguito delle riduzioni specificate nell'atto di citazione), a titolo di risarcimento dei danni finanziari, costituiti dagli esborsi, sia per "tariffa di smaltimento dei rifiuti in discarica", di cui agli artt. 7 e 15 del D.L.vo n. 36/2003, sia per applicazione del "tributo speciale", di cui all'art. 3, comma 24, della L. n.549/1995, entrambi correlati ai maggiori quantitativi di rifiuti conferiti in discarica e che, invece, avrebbero dovuto essere oggetto di raccolta differenziata, ove fossero stati adeguatamente perseguiti gli obiettivi di progressivo incremento di tale tipologia di raccolta, così come delineati dalla normativa vigente in materia.

Ad avviso della Procura, infatti, il Giudice di primo grado sarebbe incorso in un'erronea valutazione della fattispecie dedotta in giudizio e delle allegazioni attoree.

A tal proposito, il P.M. ha ribadito, in primo luogo, che sarebbe ravvisabile la sussistenza di entrambe le voci di danno, così come prospettate nell'originaria citazione.

Infatti, lo stesso Giudice di primo grado aveva osservato che poteva ritenersi oggettivamente sussistente un danno, gravante sulla finanza

locale e, quindi, in definitiva, sulla collettività residente nel territorio palermitano, correlato alle maggiori somme versate alla Regione a titolo di “tributo speciale”, anche se poi (a conclusione di un articolato percorso argomentativo, concernente sia la verifica di un effettivo nesso di causalità tra comportamenti ed asseriti effetti lesivi sia la ravvisabilità di profili di colpa grave) aveva ritenuto che tale voce di danno non potesse essere ragionevolmente imputata agli amministratori inquisiti.

Per quanto riguarda, invece, la configurabilità della voce di danno inerente la “tariffa di smaltimento dei rifiuti”, la Procura ha affermato che non sarebbero condivisibili le tesi del Giudice di primo grado, secondo cui non v’era prova del danno di natura finanziaria in questione, dato che la gestione della discarica era di pertinenza della stessa società in house già affidataria del Servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti e che il corrispettivo contrattualmente stabilito a carico del Comune di Palermo, per la remunerazione del complessivo servizio d’igiene ambientale così reso, era determinato in misura fissa ed invariabile, prescindendo, quindi, dalle concrete quantità (maggiori o minori, a seconda del livello di realizzazione della raccolta differenziata) di rifiuti conferiti in discarica.

Ad avviso della Procura, infatti, sarebbe, comunque, ravvisabile un danno prodottosi nella sfera finanziaria dell’Ente locale:

“Sia che lo si voglia ricomprendere nella determinazione, fissa o variabile, del compenso forfettario e onnicomprensivo annualmente versato dal Comune di Palermo alla società in house, che gestiva la

discarica ed era contestualmente affidataria del Servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti, nel qual caso il Comune sarebbe stato direttamente danneggiato, a causa del maggior compenso dovuto a fronte dei maggiori costi, con conseguente depauperamento quantitativo e/o qualitativo dei servizi erogati ed erogabili da parte dell'Ente Locale (e ciò in quanto sarebbe stato doveroso per l'Amministrazione comunale rimodulare annualmente, sia in sede consuntiva che previsionale, il corrispettivo da versare, in correlazione alle riscontrate variazioni nei quantitativi di rifiuti indifferenziati effettivamente conferiti); sia che lo si voglia espungere da tale corrispettivo, dato che, in tal caso, ad essere direttamente danneggiata sarebbe stata la stessa società in house, in ragione dei maggiori costi sopportati e non coperti, in tutto od in parte, dal compenso versato dal Comune, costi aggiuntivi che non si sarebbero concretizzati ove le percentuali di rifiuti indifferenziati conferiti in discarica fossero state minori, circostanza, quest'ultima, che avrebbe, altresì, consentito di destinare più risorse ad altri servizi in favore degli utenti dell'igiene ambientale; senza dimenticare che i maggiori costi sopportati e non coperti avrebbero contribuito al dissesto della società in house A.M.I.A. s.p.a., con conseguente insorgenza di un danno indiretto per il Comune di Palermo, socio unico, dato che sul suo bilancio consolidato erano, in definitiva, venuti a traslarsi gli effetti negativi di tale dissesto".

In tale contesto, peraltro, non assumerebbe decisiva rilevanza, ai fini della ravvisabilità o meno del danno, la circostanza della coincidenza in un unico soggetto (la società in house) delle qualità di affidatario del servizio d'igiene ambientale (comprensivo del conferimento in discarica dei rifiuti indifferenziati) e di gestore della discarica.

Proseguendo nell'esposizione delle proprie doglianze, la Procura ha sostenuto che il Giudice di primo grado avrebbe erroneamente ritenuto che nell'atto di citazione non fosse stato considerato lo scenario secondo cui, in presenza di un corrispettivo erogato alla società in house, da parte del Comune di Palermo, in misura fissa ed onnicomprensiva, un eventuale danno sarebbe stato configurabile soltanto ove fosse stato provato che la spesa sostenuta dal Comune per la remunerazione del complessivo servizio d'igiene ambientale non avesse trovato congrua giustificazione in un corrispondente efficace utilizzo dei fattori della produzione (risorse umane e strumentali).

In realtà, nella prospettazione accusatoria avrebbero trovato spazio idonei riferimenti all'incidenza delle quote eccedenti di raccolta indifferenziata e, di converso, delle quote mancanti di raccolta differenziata sulla cattiva organizzazione dei fattori produttivi nel settore dell'igiene ambientale.

La Procura ha, pertanto, ribadito l'esistenza delle singole voci di danno, la validità dei relativi criteri di quantificazione nonché la congruità delle argomentazioni che avevano condotto

all'individuazione, su base sostanzialmente equitativa, degli oneri risarcitori da porsi concretamente a carico dei soggetti ritenuti responsabili.

Ciò assodato, il P.M. ha richiamato quanto esposto nell'originario atto di citazione in ordine agli ulteriori elementi costitutivi della fattispecie dedotta in giudizio, da configurarsi come "illecito omissivo improprio", caratterizzato, da un lato, dagli obblighi giuridici d'impedire l'evento dannoso e di realizzare l'evento virtuoso prescritto dalla legge e, da un altro lato, dal ruolo di garanzia della tutela e della promozione di un determinato bene giuridico, assegnato ai soggetti tenuti ad adempiere a tali obblighi, i quali, in casi di loro inosservanza, dovrebbero rispondere delle loro inerzie, sia pure in un contesto connotato da numerosi altri fattori concausali di natura oggettiva e soggettiva.

In tale ottica, la Procura ha riepilogato le contestazioni (sopra ampiamente illustrate) già formulate nel giudizio di primo grado nei riguardi dei Presidenti della Regione Siciliana, Lombardo e Crocetta, dei sindaci del Comune di Palermo, Cammarata ed Orlando, e degli assessori all'Ambiente, Pergolizzi, Barbera e La Piana.

Con riferimento alle affermazioni del Giudice di primo grado, secondo cui:

eventuali responsabilità per il mancato conseguimento di determinati standards di raccolta differenziata dei rifiuti (scopo-fine) avrebbero potuto essere valutate soltanto alla luce di una previa contestazione, da rivolgersi ai competenti Enti ed Organi, attinente al mancato conseguimento dello scopo-mezzo, da individuarsi nella

realizzazione di appositi impianti, nel reperimento di risorse umane qualificate e nell'approntamento di una congrua struttura organizzativa, costituenti, nel loro complesso, i presupposti indispensabili per il perseguimento dello scopo-fine dell'incremento della raccolta differenziata; il P.M. non avrebbe prospettato e, quindi, contestato ai competenti Enti ed Organi la circostanza della mancata realizzazione dello scopo-mezzo in questione, ossia di una rete di raccolta differenziata, strutturata, sotto i profili dimensionale e delle possibili articolazioni, in maniera tale da potersi ritenere effettivamente idonea, concorrendo ovviamente altri indispensabili fattori favorevoli esterni (ivi comprese la convinta adesione e la fattiva collaborazione della collettività amministrata), al perseguimento dello scopo-fine del progressivo incremento della raccolta differenziata; in sostanza, la mancata individuazione dello scopo-mezzo, che la

P.A., secondo il previsto riparto delle competenze tra i vari Organi ed Enti, avrebbe dovuto conseguire in funzione del successivo raggiungimento dello scopo-fine, e la correlativa carenza di una specificazione contestazione in proposito, da parte della Procura, non consentivano al Giudice di accertare se dalle attività per favorire lo sviluppo della raccolta differenziata, che erano state, comunque, realmente svolte, in maniera significativa e niente affatto marginale, dagli amministratori citati in giudizio, sarebbe potuto derivare (in assenza, peraltro, di molteplici fattori ostativi, quali: la permanente situazione di emergenza della gestione dei rifiuti, l'indubbio ritardo sotto il profilo dell'evoluzione della sensibilità politica e culturale, la

presenza nel territorio regionale e palermitano di forze antagoniste, la difficoltà oggettiva di ottenere la piena <compliance> dei cittadini, la precaria situazione finanziaria dell'A.M.I.A. s.p.a. ecc.) il raggiungimento, almeno tendenziale, degli "standards" quantitativi di raccolta differenziata prefissati dalla legge; la Procura appellante ha sostenuto che nell'atto di citazione sarebbero stati indicati sufficienti elementi per individuare lo scopo-mezzo ed il percorso che si sarebbe dovuto seguire per il conseguimento, almeno tendenziale, dello scopo-fine.

D'altro canto, secondo la Procura, gli amministratori citati in giudizio, soprattutto quelli comunali, non solo non avevano conseguito lo scopo-fine ma non si sarebbero neppure sufficientemente impegnati per il raggiungimento dello scopo-mezzo, in maniera tale da far escludere che i loro comportamenti fossero stati connotati da colpa grave, non potendosi, peraltro, invocare la rilevanza esclusiva di fattori ostativi esterni, che avrebbero impedito o reso oltremodo difficoltoso lo sviluppo della raccolta differenziata prescritto dalla normativa vigente.

D'altro canto, sia gli amministratori comunali sia, sotto taluni profili, quelli regionali erano investiti di "posizioni di garanzia" in ordine alla salubrità ed all'igiene ambientale, caratterizzate dall'attribuzione di compiti di protezione e di controllo, finalizzati alla preservazione di tali beni da fattori pericolosi che potessero minacciarne l'integrità. La Procura ha, conclusivamente, chiesto che, previa riforma della

sentenza n.961/2019, gli amministratori convenuti in giudizio siano condannati a pagare al Comune di Palermo le seguenti somme:

€ 971.620,74 il Lombardo (ex Presidente della Regione Siciliana);

€ 628.234,96 il Crocetta (ex Presidente della Regione Siciliana);

€ 179.929,76 il Cammarata (ex sindaco del Comune di Palermo); €

179.929,76 il Pergolizzi (ex assessore all'Ambiente nella Giunta presieduta dal Cammarata);

€ 3.781.203,18 l'Orlando (sindaco di Palermo);

€ 2.734.144,90 il Barbera (ex assessore all'Ambiente nella Giunta presieduta dall'Orlando);

€ 1.047.058,28 il La Piana (ex assessore all'Ambiente nella Giunta presieduta dall'Orlando), per un totale di € 9.522.121,58.

\* \* \* \* \*

Lombardo Raffaele, ex Presidente della Regione Siciliana, s'è costituito in giudizio, chiedendo il rigetto dell'appello proposto dalla Procura regionale.

In particolare, il Lombardo ha, preliminarmente, ribadito che non può ritenersi sussistente né provato alcun danno finanziario subito dal Comune di Palermo con riferimento alla "tariffa per lo smaltimento in discarica", corrispondente al "prezzo pagato al gestore della discarica dal soggetto che conferisce i rifiuti", in quanto:

la gestione della discarica era di pertinenza della stessa società in house che era affidataria del Servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti; il corrispettivo contrattualmente stabilito a carico del Comune di Palermo, finalizzato alla remunerazione, in favore della

società in house in questione, dell'intero servizio d'igiene ambientale, ossia comprensivo anche della gestione dello smaltimento in discarica, era determinato in misura fissa ed invariabile, prescindendo, quindi, dalle concrete quantità di rifiuti conferiti nel periodo al quale era riferito il corrispettivo pagato; in pratica, il Comune era tenuto a pagare in un determinato periodo lo stesso corrispettivo alla società in house, anche se, per effetto di un incremento della raccolta differenziata, il quantitativo di rifiuti indifferenziati conferiti in discarica fosse stato inferiore rispetto ad un periodo antecedente; ugualmente, in ipotesi d'incremento dei rifiuti indifferenziati.

D'altro canto, anche nella mera ipotesi in cui il corrispettivo pagato dal Comune non fosse stato contrattualmente determinato in misura fissa ed avesse, invece, dovuto risentire delle periodiche variazioni verificatesi nei quantitativi di rifiuti indifferenziati effettivamente conferiti in discarica, la Procura avrebbe dovuto tener conto, nel calcolare eventuali maggiori oneri a carico dell'Amministrazione, dei notevolissimi costi derivanti dall'effettuazione della raccolta differenziata, per quanto riguarda sia gli indispensabili impianti (peraltro, all'epoca, carenti) sia i mezzi meccanici, le attrezzature ed il personale qualificato da impiegare. Il Lombardo ha, altresì, sottolineato che:

nel corso del giudizio di primo grado, la Procura non aveva né dedotto né tantomeno provato che il corrispettivo fisso ed onnicomprensivo pagato dal Comune alla società in house fosse insufficiente a coprire i costi concernenti sia la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti sia la

gestione della discarica; soltanto in sede d'appello, il P.M. aveva genericamente fatto cenno, senza, comunque, addurre congrui riscontri probatori, ad un ipotetico "non efficace utilizzo dei fattori della produzione" da parte della società in house.

Proseguendo nell'esposizione delle proprie tesi difensive, il Lombardo ha evidenziato che sarebbero pienamente condivisibili le argomentazioni con cui il Giudice di primo grado aveva sostenuto che: eventuali responsabilità per il mancato conseguimento di determinati "standards" di raccolta differenziata dei rifiuti (scopo-fine) avrebbero potuto essere valutate soltanto alla luce di una previa contestazione, da rivolgersi ai competenti Enti ed Organi, attinente al mancato conseguimento dello scopo-mezzo, da individuarsi nella

realizzazione di appositi impianti, nel reperimento di risorse umane idonee e nell'approntamento di una congrua struttura organizzativa, costituenti, nel loro complesso, i presupposti indispensabili per il perseguimento dello scopo-fine dell'incremento della raccolta differenziata;

la Procura non aveva prospettato nè contestato agli Organi competenti la circostanza della mancata realizzazione dello scopomezzo in questione, ossia di una rete di raccolta differenziata, strutturata, sotto i profili dimensionale e delle sue possibili articolazioni, in maniera tale da potersi considerare idonea, concorrendo ovviamente altri indispensabili fattori favorevoli esterni (ivi comprese la convinta adesione e la fattiva collaborazione della collettività amministrata), al

perseguimento dello scopo-fine del progressivo incremento della raccolta differenziata; in sostanza, la mancata individuazione dello scopo-mezzo, che si sarebbe dovuto conseguire in funzione del raggiungimento dello scopo-fine, e la relativa carenza di una specificazione contestazione in proposito da parte della Procura non consentivano di accertare se dalle attività per favorire lo sviluppo della raccolta differenziata, che erano state, comunque, svolte, in maniera significativa e niente affatto marginale, dagli amministratori citati in giudizio, sarebbe potuto derivare, in assenza, peraltro, di molteplici fattori ostativi, il raggiungimento, almeno tendenziale, degli “standards” quantitativi di raccolta differenziata prefissati dalla legge.

In tale ottica, il Lombardo ha sostenuto d’aver correttamente compiuto le attività che, secondo la normativa vigente, rientravano nelle sue competenze di Commissario Straordinario per l’emergenza rifiuti e di Presidente della Regione, ragion per cui non sarebbero a lui imputabili condotte omissive gravemente colpose, che avrebbero contribuito a cagionare il (peraltro insussistente) danno finanziario prospettato dalla Procura.

In proposito, il Lombardo ha elencato le numerose iniziative in materia d’indirizzo e di programmazione, da lui assunte dal 2010 al 2012 compreso, in qualità di Commissario Straordinario, per cercare di risolvere le gravi problematiche attinenti all’emergenza rifiuti, anche mediante l’incremento della raccolta differenziata.

Tra le varie iniziative assunte o aventi effetti nel 2012 (anno cui si riferiscono le contestazioni rivolte a suo carico dalla Procura) il Lombardo ha rammentato:

l'adozione del "Programma per l'incremento del sistema impiantistico destinato alla frazione organica proveniente dalla raccolta differenziata dei rifiuti", di cui al provvedimento n.145 del 10.10.2011; l'approvazione del "Programma generale degli interventi dell'Ufficio del Commissario Delegato", di cui al provvedimento n.164 del 19.12.2011, volto, tra l'altro, ad accelerare la realizzazione di 19 impianti per la trattazione della frazione organica proveniente dalla raccolta differenziata dei rifiuti;

la disposizione commissariale n.29 del 12.4.2012, denominata "Interventi finalizzati all'incremento della raccolta differenziata";

l'adozione del "Piano di Gestione dei Rifiuti Solidi Urbani", da lui presentato nel giugno 2011 ed approvato con decreto ministeriale dell'11.7.2012, riguardante "misure per il raggiungimento dei valori di raccolta differenziata destinati al compostaggio ed alle altre filiere di riciclo nonché adeguamento del programma per la riduzione dei rifiuti urbani biodegradabili da smaltire in discarica"; la disposizione commissariale n.80 del 20.7.2012, con cui veniva conferito mandato al "Soggetto Attuatore" per l'attivazione delle procedure ad evidenza pubblica per la realizzazione del "Programma per l'incremento del sistema impiantistico destinato alla frazione organica proveniente dalla raccolta differenziata dei rifiuti".

D'altronde, in base alla normativa vigente (art. 19 del D.L.vo 22/1997, art. 196 del D.L.vo n.152/2006, L.R. n.9/2010), agli Organi della Regione spettava il compito di procedere alla pianificazione ed alla programmazione delle misure prodromiche necessarie per la messa in esercizio del sistema della raccolta differenziata dei rifiuti mentre ad essi non potrebbero attribuirsi responsabilità per i mancati od insufficienti risultati conseguiti nella concreta gestione del servizio di raccolta differenziata.

Il Lombardo ha, altresì, eccepito l'infondatezza delle contestazioni rivolte nei suoi riguardi dalla Procura, secondo cui egli avrebbe tenuto comportamenti omissivi gravemente colposi, con specifico riferimento al periodo gennaio-ottobre 2012, "per non aver esercitato, a fronte della grave emergenza rifiuti nel capoluogo siciliano e delle inadempienze degli amministratori comunali, i poteri derogatori, di cui all'art. 9 della O.P.C.M. n.3887/2010, nonché i poteri d'ordinanza contingibile ed urgente, con le connesse iniziative necessarie per garantire la raccolta differenziata, ed i poteri sostitutivi, ai sensi degli artt. 191, commi 1 e 2, del D.L.vo n.152/2006 e 14, comma 6, della L.R. n.9/2010".

Ad avviso del Lombardo, infatti, nella fattispecie in esame non erano rinvenibili i presupposti legali per l'emanazione di ordinanze contingibili ed urgenti, non essendosi in presenza di situazioni di eccezionale ed impellente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente (ad. es., a causa di rifiuti pericolosi rimasti abbandonati nelle pubbliche strade, a causa del malfunzionamento del servizio di raccolta e

trasporto), cui non era possibile rimediare altrimenti e che, pertanto, imponevano il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti.

D'altronde, l'attivazione e lo sviluppo del sistema di raccolta differenziata sono subordinati alla preventiva realizzazione di appositi impianti di trattamento e di smaltimento ed alla predisposizione di una complessa organizzazione sotto i profili strumentale e del personale addetto, iniziative che non potrebbero essere oggetto di ordinanze contingibili ed urgenti.

Per quanto riguarda i poteri sostitutivi, il Lombardo, premesso che anche il loro esercizio era subordinato alla sussistenza di situazioni di rischio per l'igiene e la sanità pubblica, ha elencato le fattispecie in cui egli, in qualità di Commissario Delegato, era intervenuto, tramite il Soggetto Attuatore di cui alla O.P.C.M. n.3887/2010 (ad es.: per garantire lo svolgimento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, in occasione di alcuni incendi verificatisi nella discarica palermitana di Bellolampo).

Conclusivamente, il Lombardo ha chiesto: in via principale, che sia confermata la statuizione di assoluzione emessa in suo favore dalla sentenza di primo grado; in subordine, l'applicazione del potere riduttivo dell'addebito.

\* \* \* \* \*

Crocetta Rosario (ex Presidente della Regione Siciliana):

s'è costituito in giudizio per resistere all'appello proposto in via principale dalla Procura regionale, chiedendo la conferma della pronuncia d'assoluzione nel merito, emessa in suo favore dal Giudice

di primo grado; per l'ipotesi in cui venisse ritenuto fondato il gravame del P.M., ha, a sua volta, proposto appello incidentale condizionato avverso le statuizioni contenute nella sentenza n.961/2019, che avevano

respinto talune eccezioni preliminari da lui sollevate (nullità dell'invito a dedurre per effetto dell'asserita indeterminatezza del relativo oggetto; nullità della citazione per mancata corrispondenza tra i fatti ivi illustrati e quelli esposti nell'invito a dedurre; inammissibilità dell'atto di citazione per violazione del termine di 120 giorni, previsto dall'art. 67, commi 5 e 6, del Codice di Giustizia Contabile; nullità della citazione per insufficiente esplicitazione dei fatti di causa). Al fine di resistere al gravame avversario, il Crocetta ha evidenziato, preliminarmente, che nell'originaria citazione in giudizio la Procura:

da un lato, aveva escluso la sussistenza di responsabilità a suo carico per il periodo dal novembre 2012 al dicembre 2013, ritenendo che fossero state corrette e proficue le deleghe da lui conferite, in qualità di Commissario Straordinario per l'emergenza rifiuti, in sede d'applicazione della O.P.C.M. n.3887/2010; da un altro lato, aveva, invece, ravvisato elementi di responsabilità a suo carico per l'anno 2014, dato che, "cessata la gestione commissariale ma persistendo la situazione di emergenza rifiuti nel capoluogo siciliano e le inadempienze degli amministratori comunali, con riferimento alle modeste percentuali di raccolta differenziata nel territorio palermitano, egli non aveva esercitato, in qualità di Presidente della Regione, i poteri d'ordinanza contingibile ed urgente, con le connesse iniziative

necessarie per garantire la raccolta differenziata, ed i poteri sostitutivi, ai sensi degli artt. 191, commi 1 e 2, del D.L.vo n.152/2006 e 14, comma 6, della L.R.

n.9/2010”.

Per quanto riguarda il danno ipotizzato dalla Procura, il Crocetta ha affermato, analogamente a quanto sostenuto dal Lombardo, che non può ritenersi sussistente né provato alcun danno finanziario subito dal Comune di Palermo e ciò con riferimento sia alla “tariffa per lo smaltimento in discarica”, corrispondente al “prezzo pagato al gestore della discarica dal soggetto che conferisce i rifiuti”, sia al “tributo speciale” dovuto alla Regione, in quanto:

la gestione della discarica era di pertinenza della stessa società in house che era affidataria del Servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti; il corrispettivo contrattualmente stabilito a carico del Comune di Palermo, finalizzato alla remunerazione, in favore della società in house in questione, dell'intero servizio d'igiene ambientale reso, ossia comprensivo anche della gestione dello smaltimento in discarica, era determinato in misura fissa ed invariabile, prescindendo, quindi, dalle concrete quantità di rifiuti conferite in discarica nel periodo al quale era riferito il corrispettivo pagato; in pratica, il Comune era tenuto a pagare in un determinato periodo lo stesso corrispettivo alla società in house, anche se, per effetto di un incremento della raccolta differenziata, il quantitativo di rifiuti indifferenziati conferiti in discarica fosse stato inferiore rispetto ad un periodo antecedente; ugualmente, in ipotesi d'incremento dei rifiuti indifferenziati.

A supporto di tali affermazioni, il Crocetta ha fatto riferimento alla relazione, datata 6.3.2015, del dott. Fiorino, dirigente del Servizio Ambiente del Comune di Palermo, con gli allegati contratti che erano stati stipulati dal medesimo Comune dapprima, nel 2001, con l'A.M.I.A. s.p.a. e poi, nel 2014, con la R.A.P. s.p.a.

D'altro canto, anche nella mera ipotesi in cui il corrispettivo pagato dal Comune non fosse stato contrattualmente determinato in misura fissa ed avesse, invece, dovuto risentire delle periodiche variazioni verificatesi nei quantitativi di rifiuti indifferenziati effettivamente conferiti in discarica, il Crocetta ha osservato che la Procura avrebbe dovuto tener conto, nel calcolare i presunti maggiori oneri a carico dell'Amministrazione, dei notevolissimi costi derivanti dall'attivazione della raccolta differenziata; a tal proposito, il Crocetta ha fatto riferimento sia alla suddetta relazione del dott. Fiorino sia al rapporto dell'I.S.P.R.A. per l'anno 2014.

Relativamente alle contestazioni rivoltegli dal P.M. in ordine ad asseriti comportamenti omissivi connotati da colpa grave, il Crocetta ha sostenuto che le competenze della Regione in materia di emergenza rifiuti erano di natura essenzialmente regolamentare e programmatica, ragion per cui, una volta cessata "ex lege", a fine anno 2013, la gestione commissariale (peraltro, riconosciuta corretta e proficua dalla stessa Procura), doveva ritenersi giuridicamente improbabile l'attivazione in via amministrativa, da parte della Presidenza della Regione, di nuovi poteri emergenziali, come

l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti, ai sensi dell'art. 191, commi 1 e 2, del D.L.vo n.152/2006.

Ugualmente, per quanto riguarda l'eventuale esercizio di poteri sostitutivi, il Crocetta ha rammentato che ne mancavano i presupposti, i quali, in base all'art. 14, comma 6, della L.R. n.9/2010, erano costituiti dall'accertamento, mediante specifici provvedimenti emessi dalle competenti Autorità sanitarie, di situazioni di grave rischio per l'igiene e la sanità pubblica nonché dalla formulazione di apposite proposte da parte dell'assessore ai Servizi di Pubblica Utilità, di concerto con quello per le Autonomie Locali e la Funzione Pubblica, circostanze che non s'erano mai concretizzate.

D'altronde, dall'art. 3-quinquies del D.L.vo n.152/2006 si desume che il principio di "sussidiarietà verticale" riguarda essenzialmente l'ambito della regolamentazione, va riferito all'Amministrazione regionale nel suo complesso e non al Presidente ed attribuisce facoltà, senza imporre obblighi inderogabili.

Il Crocetta ha, inoltre, sottolineato che lo stesso legislatore nazionale aveva preso atto delle notevoli ed oggettive difficoltà che molti Enti Locali, soprattutto per ragioni correlate ai rispettivi contesti territoriali e sociali di riferimento, avevano incontrato nel perseguimento degli obiettivi di progressivo incremento dei livelli di raccolta differenziata dei rifiuti, tant'è vero che con l'art. 32 della L. n.221/2015 aveva disposto che: "L'adeguamento delle situazioni pregresse, per il raggiungimento delle percentuali di raccolta differenziata come previste dalla vigente normativa, avviene nel termine massimo di

ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge”.

La suddetta circostanza farebbe, quindi, dubitare dell'assoluta inderogabilità, per quanto riguarda il periodo antecedente all'introduzione di tale norma, delle disposizioni che avevano fissato quegli obiettivi, rivelatisi, sovente, di assai difficile realizzazione.

Il Crocetta ha, infine, rimarcato la circostanza che l'incremento della raccolta differenziata dei rifiuti nell'ambito del Comune di Palermo aveva incontrato, all'epoca dei fatti di causa ed, in particolare, nell'anno 2014, notevoli difficoltà, pressochè insormontabili nel breve periodo, tra cui la perdurante situazione di emergenza, la presenza nel territorio regionale e palermitano di forze antagoniste, la scarsa collaborazione dei cittadini, la precaria situazione finanziaria dell'A.M.I.A. s.p.a., addirittura sfociata nel fallimento.

Conclusivamente, il Crocetta ha sostenuto che, nell'ambito della fattispecie che lo riguarda, non sono ravvisabili danni finanziari concretamente subiti dal Comune di Palermo né comportamenti omissivi gravemente colposi, a lui plausibilmente imputabili.

\* \* \* \* \*

L'ex sindaco Diego Cammarata:

s'è costituito in giudizio per resistere all'appello proposto in via principale dalla Procura regionale, chiedendo la conferma della pronuncia d'assoluzione nel merito, emessa in suo favore dal Giudice di primo grado; per l'ipotesi in cui venisse ritenuto fondato il gravame del P.M., ha, a sua volta, proposto appello incidentale condizionato

avverso le statuizioni contenute nella sentenza n.961/2019, che avevano respinto talune eccezioni preliminari da lui sollevate (indeterminatezza delle contestazioni formulate a suo carico dal P.M. nell'invito a dedurre, prescrizione della quota di danno a lui imputata) o dichiarato assorbite altre argomentazioni difensive.

Al fine di resistere al gravame avversario, il Cammarata ha eccepito l'infondatezza delle tesi della Procura relative alla sussistenza sia del danno che di condotte omissive improprie a lui imputabili.

Sotto il primo profilo, il Cammarata ha evidenziato che il P.M. non ha affatto provato l'esistenza di un danno finanziario patito dal Comune di Palermo, essendosi limitato ad ipotizzarla sulla base di argomentazioni induttive non condivisibili e, in ogni caso, smentite da dati oggettivi.

Infatti, risulta inequivocabilmente che il corrispettivo contrattualmente stabilito a carico del Comune di Palermo, finalizzato alla remunerazione, in favore della società in house incaricata, dell'intero servizio d'igiene ambientale reso, comprensivo anche della gestione dello smaltimento in discarica e della discarica, era determinato in misura fissa ed invariabile, prescindendo, quindi, dalle concrete quantità di rifiuti conferite nel periodo al quale era riferito il corrispettivo pagato.

D'altro canto, nel corso del giudizio di primo grado la Procura non aveva neppure dedotto né tantomeno provato che il corrispettivo fisso ed onnicomprensivo pagato dal Comune alla società in house fosse

insufficiente a coprire i costi concernenti sia la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti sia la gestione della discarica.

Soltanto in sede di gravame e, quindi, in violazione del divieto di “nova” in appello, di cui all’art. 193 del Codice di Giustizia Contabile, il P.M. ha genericamente fatto cenno, senza, peraltro, addurre congrui riscontri probatori, ad un ipotetico “non efficace utilizzo dei fattori della produzione” da parte della società in house, circostanza che, peraltro, avrebbe dovuto essere eventualmente contestata agli amministratori di tale società e non a quelli comunali.

Peraltro, anche nella mera ipotesi in cui il corrispettivo pagato dal Comune non fosse stato contrattualmente determinato in misura fissa ed avesse, invece, dovuto risentire delle variazioni verificatesi nei quantitativi di rifiuti indifferenziati effettivamente conferiti in discarica, il Cammarata ha osservato che la Procura avrebbe dovuto tener conto, nel calcolare i presunti maggiori oneri a carico dell’Amministrazione, dei notevolissimi costi derivanti dall’effettuazione della raccolta differenziata.

Per quanto riguarda le contestazioni rivoltegli dal P.M. in ordine ad asseriti comportamenti omissivi gravemente colposi da lui tenuti, il Cammarata ha evidenziato, in primo luogo, che:

la fattispecie dannosa presa in considerazione dalla Procura riguarda l’arco temporale 2012-2014; orbene, nell’ambito di tale periodo, egli aveva ricoperto la carica di sindaco di Palermo per meno di un mese, essendosi dimesso in data

24.1.2012; conseguentemente, sarebbe minimo e sostanzialmente irrilevante l'ipotetico apporto causale alla produzione del presunto danno riconducibile al suo operato.

Ciò premesso, il Cammarata ha osservato che non ricorrono i requisiti da cui possa desumersi la sussistenza di una "condotta omissiva impropria", considerato che nella fattispecie in esame l'evento (mancato raggiungimento delle quote di raccolta differenziata dei rifiuti previste dalla normativa vigente) da cui sarebbe derivato il (non sussistente) danno finanziario non è configurabile come un evento che non si sarebbe dovuto verificare e che, purtroppo, s'era verificato, trattandosi, invece, di un evento che si sarebbe dovuto realizzare e che non s'era concretizzato.

D'altronde, la Procura non ha specificato quali ulteriori iniziative si sarebbero dovute intraprendere per incrementare la raccolta differenziata in un contesto, all'epoca, caratterizzato da una grave e persistente emergenza nella gestione dei rifiuti e da molteplici fattori esogeni, che impedivano o perlomeno rendevano estremamente difficoltoso il conseguimento di tale obiettivo.

Il Cammarata ha, infine, sottolineato la complessità del quadro normativo vigente all'epoca alla quale risalgono le contestazioni mosse nei suoi confronti dal P.M., considerato che, a causa della situazione emergenziale, era stato nominato, ai sensi della O.P.C.M. n.3887/2010, un Commissario Straordinario con ampi poteri, circostanza che induceva ragionevolmente a ritenere che le competenze ordinarie intestate al Comune in materia d'incremento

della raccolta differenziata dei rifiuti fossero state temporaneamente assorbite da quelle speciali attribuite al Commissario.

Tali circostanze consentirebbero, quindi, anche di escludere la sussistenza di profili di colpa grave nel suo comportamento.

\* \* \* \* \*

Michele Pergolizzi, ex assessore all'Ambiente del Comune di Palermo, s'è costituito in giudizio per resistere all'appello proposto dalla Procura regionale nei suoi confronti.

In primo luogo, anche il Pergolizzi ha evidenziato che il P.M. non ha affatto provato l'esistenza di un danno finanziario patito dal Comune di Palermo, essendosi limitato ad ipotizzarla sulla base di argomentazioni induttive non condivisibili e, in ogni caso, smentite da dati oggettivi.

Infatti, risulta inequivocabilmente che il corrispettivo contrattualmente stabilito a carico del Comune di Palermo, finalizzato alla remunerazione, in favore della società in house incaricata, dell'intero servizio d'igiene ambientale reso, comprensivo anche della gestione dello smaltimento in discarica, era determinato in misura fissa ed invariabile, prescindendo, quindi, dalle concrete quantità di rifiuti conferite in discarica nel periodo al quale era riferito il corrispettivo pagato.

D'altro canto, nel corso del giudizio di primo grado la Procura non aveva neppure dedotto né tantomeno provato che il corrispettivo fisso ed onnicomprensivo pagato dal Comune alla società in house fosse

insufficiente a coprire i costi concernenti sia la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti sia la gestione della discarica.

Ciò assodato, il Pergolizzi ha rammentato d'aver ricoperto la carica di assessore all'Ambiente nella Giunta presieduta dal sindaco Cammarata soltanto per il breve periodo intercorrente tra il 6.8.2011 ed il 27.1.2012; peraltro, le contestazioni rivolte a suo carico dalla Procura riguardano l'arco temporale successivo all'1.1.2012, ossia meno di un mese.

A tal proposito, il Pergolizzi ha sottolineato che in quel periodo era in vigore la O.P.C.M. n.3887/2010, che, in considerazione della grave situazione emergenziale in materia di raccolta e smaltimento dei rifiuti nell'intera Regione Siciliana e, in maniera particolare, nel

Comune di Palermo, aveva nominato quale Commissario Straordinario, dotato di ampi poteri, il Presidente della Regione.

Il Pergolizzi ha, nondimeno, rammentato le varie attività da lui utilmente compiute per promuovere ed incentivare la raccolta

differenziata, tra cui:

iniziative per la raccolta dei rifiuti ingombranti da riciclare; attivazione in data 12.11.2011 di un servizio di video-sorveglianza per scoraggiare il conferimento di rifiuti indifferenziati in numerose discariche abusive e sensibilizzare i cittadini a collaborare alla raccolta differenziata;

proposta alla Giunta Comunale di un atto d'indirizzo per

l'introduzione della figura dell'Ispettore Ambientale, approvato con deliberazione n.204 del 20.12.2011, al fine di potenziare le azioni di prevenzione e di controllo necessarie per arginare il fenomeno dell'abbandono nelle strade di rifiuti indifferenziati, anche inquinanti e

pericolosi; proposta alla Giunta Comunale di un atto d'indirizzo, approvato con deliberazione n.211 del 29.12.2011, per provvedere al prelievo, al trasporto ed alla rottamazione dei veicoli in disuso abbandonati su suolo pubblico; attivazione di varie campagne di sensibilizzazione dei cittadini in materia di effettuazione delle varie forme di raccolta differenziata e di riciclaggio dei rifiuti.

Ciò confermerebbe, così come sottolineato dal Giudice di primo grado, l'insussistenza dell'inerzia, che era stata contestata al Pergolizzi dalla Procura.

D'altro canto, secondo il Pergolizzi, il mancato raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata prefissati dalla normativa generale non era dipeso da comportamenti omissivi tenuti con colpa grave dagli amministratori comunali bensì essenzialmente dalle numerose criticità e dai fattori ostativi, che caratterizzavano il contesto sociale ed ambientale in cui essi si trovavano ad operare.

A tal proposito, il Pergolizzi ha ribadito che, in ogni caso, come già affermato nella sentenza di primo grado, la mancata individuazione dello scopo-mezzo, che la P.A., secondo il previsto riparto delle competenze tra i vari Enti ed Organi, avrebbe dovuto conseguire in funzione del successivo raggiungimento dello scopo-fine, e la correlativa carenza di specifiche contestazioni in proposito da parte della Procura, non consentivano di accertare se dalle attività per favorire lo sviluppo della raccolta differenziata, che erano state, comunque, svolte, in maniera significativa e niente affatto marginale, dagli amministratori citati in giudizio, sarebbe potuto derivare (in

assenza, peraltro, dei noti fattori ostativi esogeni e delle gravi criticità strutturali) il raggiungimento degli “standards” quantitativi di raccolta differenziata prefissati dalla legge.

Il Pergolizzi ha, conclusivamente, chiesto la conferma della pronuncia di assoluzione emessa in suo favore dal Giudice di primo grado.

\* \* \* \* \*

Il sindaco Leoluca Orlando:

s'è costituito in giudizio per resistere all'appello proposto in via principale dalla Procura regionale, chiedendo la conferma della pronuncia d'assoluzione nel merito, emessa in suo favore dal Giudice di primo grado; per l'ipotesi in cui venisse ritenuto fondato il gravame del P.M., ha, a sua volta, proposto appello incidentale condizionato avverso le statuizioni contenute nella sentenza n.961/2019, che avevano respinto talune eccezioni preliminari da lui sollevate (come quella inerente l'inammissibilità dell'atto di citazione per violazione del termine di 120 giorni, previsto dall'art. 67, commi 5 e 6, del Codice di Giustizia Contabile) o dichiarato non condivisibili o assorbite altre argomentazioni difensive.

Al fine di resistere al gravame avversario, l'Orlando ha, in primo luogo, eccepito che non può ritenersi sussistente né provato alcun danno finanziario subito dal Comune di Palermo, con riferimento sia alla “tariffa per lo smaltimento in discarica”, corrispondente al “prezzo pagato al gestore della discarica dal soggetto che conferisce i rifiuti”, sia al “tributo speciale”, dovuto alla Regione, in quanto:

la gestione della discarica era di pertinenza della stessa società in house che era affidataria del Servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti; il corrispettivo contrattualmente stabilito a carico del Comune di Palermo, finalizzato alla remunerazione, in favore della società in house in questione, dell'intero servizio d'igiene ambientale reso, ossia comprensivo anche della gestione dello smaltimento in discarica, era determinato in misura fissa ed invariabile, prescindendo, quindi, dalle concrete quantità di rifiuti conferiti nel periodo al quale era riferito il corrispettivo pagato.

D'altro canto, anche nella mera ipotesi in cui il corrispettivo pagato dal Comune non fosse stato contrattualmente determinato in misura fissa ed avesse, invece, dovuto risentire delle variazioni verificatesi nei quantitativi di rifiuti indifferenziati effettivamente conferiti in discarica, la Procura avrebbe dovuto tener conto dei notevolissimi costi derivanti dall'effettuazione della raccolta differenziata, che in Sicilia sarebbero addirittura superiori a quelli relativi alla gestione dei rifiuti indifferenziati, come analiticamente evidenziato nella relazione, datata 6.3.2015, del dott. Fiorino (dirigente del Servizio Ambiente del Comune di Palermo) e dal rapporto dell'I.S.P.R.A. per l'anno 2014.

D'altro canto, nel corso del giudizio di primo grado la Procura non aveva neppure dedotto né tantomeno provato che il corrispettivo fisso ed onnicomprensivo pagato dal Comune alla società in house fosse insufficiente a coprire i costi concernenti sia la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti sia la gestione della discarica.

Soltanto in sede di gravame e, quindi, in violazione del divieto di “nova” in appello, di cui all'art. 193 del Codice di Giustizia Contabile, il P.M. aveva genericamente fatto cenno, senza, peraltro, addurre congrui riscontri probatori, ad un ipotetico danno patito dalla società in house. Per quanto riguarda le contestazioni rivoltegli dal P.M. in ordine ad asseriti comportamenti omissivi gravemente colposi da lui tenuti, l'Orlando ha sostenuto, in primo luogo, che la Procura, nel ricostruire il quadro normativo concretamente applicabile alla fattispecie in esame, non aveva adeguatamente tenuto conto della fondamentale circostanza che, in considerazione della grave situazione emergenziale in materia di raccolta e smaltimento dei rifiuti esistente nell'intero territorio regionale e, in maniera particolare, nel Comune di Palermo, era stata emessa l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n.3887/2010, con cui il Presidente della Regione era stato nominato quale Commissario Straordinario Delegato, munito di ampi poteri.

In sostanza, la normativa speciale così emanata, la cui efficacia era stata oggetto di apposite proroghe, aveva assunto un'ampia portata derogatoria rispetto a quella ordinaria, anche per quanto riguardava le competenze in materia di perseguimento degli obiettivi d'incremento della raccolta differenziata, così come prefissati in linea generale.

A tal proposito, l'Orlando ha rammentato che:

in base alla O.P.C.M. n.3887/2010, spettava al Commissario Delegato, in deroga all'art. 9, comma 1, della L.R. n.9/2010,

predisporre gli adeguamenti del “Piano regionale di gestione dei rifiuti”, anche al fine d’incrementare i livelli della raccolta differenziata e d’individuare soluzioni compatibili con le esigenze ambientali per i rifiuti trattati ed accumulati nei siti di stoccaggio provvisorio;

con disposizione commissariale n.250 del 31.12.2012 venne disposta la proroga del regime emergenziale fino all’entrata in vigore della nuova normativa regionale, in corso d’approvazione, in materia di gestione integrata dei rifiuti;

i suddetti provvedimenti vanno, peraltro, inquadrati nell’ambito della peculiare normativa d’urgenza contemplata dalla L. n.225/1992, istitutiva del Servizio Nazionale della Protezione Civile; inoltre, con l’art. 2 del D.L. n.43/2013, conv. in L. n.71/2013, in considerazione della persistenza delle condizioni di emergenza ambientale, vennero prorogati sino al 31.12.2013 gli effetti della O.P.C.M. n.3887/2010, con particolare riferimento agli “interventi necessari a migliorare ed incrementare la raccolta differenziata dei rifiuti nel Comune di Palermo”, senza, peraltro, fare alcun cenno alle percentuali minime già previste dalla normativa generale.

In sostanza, ad avviso dell’Orlando:

con il D.L. n.43/2013 il legislatore aveva preso atto delle notevoli difficoltà di realizzazione degli obiettivi di raccolta differenziata nell’ambito del Comune di Palermo; conseguentemente, l’operatività della normativa ordinaria di cui all’art. 9 della L.R. n.9/2010, concernente il sistema di attuazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti, ivi compresa la fissazione delle soglie di raccolta

differenziata da raggiungere, doveva considerarsi temporaneamente sospesa nel territorio palermitano per effetto della persistenza della grave situazione emergenziale, peraltro scaturente anche da molteplici fattori ostativi esogeni (di natura sociale, culturale, ambientale, organizzativa ecc.), difficilmente sormontabili in tempi brevi.

Ciò premesso, l'Orlando ha affermato che in tale peculiare contesto, essendo stati attribuiti, da parte della O.P.C.M. n.3887/2010, al Commissario Straordinario delegato ampi poteri per sopperire alla situazione emergenziale, con piena facoltà di avvalersi anche dell'ausilio delle strutture, delle aziende e del personale facenti capo all'Ente Locale interessato (come puntualmente avvenuto nella fattispecie in esame, in cui molte unità di personale tecnicamente qualificato della società in house A.M.I.A. s.p.a. erano state chiamate, in "posizione di comando", a prestare servizio presso l'Ufficio del Commissario), il Comune di Palermo s'era venuto a trovare a svolgere un ruolo secondario ed ausiliario nella complessiva gestione del ciclo dei rifiuti e, quindi, anche relativamente al perseguimento degli obiettivi d'incremento della raccolta differenziata, come, peraltro, chiaramente desumibile

dall'art. 2 di tale O.P.C.M.

D'altronde, come chiaramente confermato dall'art. 4 della medesima O.P.C.M., per la realizzazione degli obiettivi del superamento dell'emergenza rifiuti e dell'aumento progressivo della raccolta differenziata, in conformità agli "standards" prefissati dalla normativa

ordinaria, era necessario che fossero approntati appositi impianti ed acquisite idonee attrezzature.

L'Orlando ha, inoltre, sottolineato che, mentre erano ancora in corso sia la fase emergenziale che il regime commissariale, la società in house A.M.I.A. s.p.a., che gestiva il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, ivi compresi quelli differenziati, nonché la discarica comunale, venne dichiarata fallita dal Tribunale di Palermo con sentenza n.58 del 22.4.2013.

Tale circostanza, oltre a produrre inevitabili effetti negativi sull'espletamento del complessivo servizio d'igiene ambientale, aveva comportato l'avvio di una complessa e non breve fase di transizione delle funzioni, delle attrezzature e del personale dall'A.M.I.A. s.p.a. alla nuova società in house R.A.P. s.p.a.

Peraltro, soltanto con le disposizioni n.233 del 12.11.2014 e n.243 del 4.12.2014 del Direttore Generale del Dipartimento Acqua e Rifiuti della Regione Siciliana venne approvato il verbale di gara riguardante la fornitura di automezzi, attrezzature e materiali occorrenti per la realizzazione del progetto "Palermo Differenzia 2", con imputazione dei relativi costi sulla contabilità speciale di cui alla O.P.C.M. n.3887/2010.

Infine, soltanto con le delibere della Giunta regionale n.179 del 21.7.2015 e n.2 del 18.1.2016 si perveniva all'approvazione del nuovo Piano regionale dei rifiuti.

In sostanza, secondo l'Orlando, perlomeno sino alla fine dell'anno 2014 s'era ancora ben lontani, a causa soprattutto di ritardi ed

inadempienze imputabili dapprima al regime commissariale e poi all'Amministrazione regionale, dal ripristino di una situazione di normalità, che consentisse la concreta applicabilità delle disposizioni contenute nell'art. 9 della L.R. n.9/2010 in materia d'incremento dei livelli di raccolta differenziata.

D'altronde, lo stesso legislatore nazionale aveva preso atto delle notevoli difficoltà che molti Enti Locali, anche per ragioni correlate ai rispettivi contesti ambientali e sociali di riferimento, avevano incontrato nel perseguimento degli obiettivi di progressivo incremento dei livelli di raccolta differenziata dei rifiuti, tant'è vero che con l'art.

32 della L. n.221/2015, in vigore dal 31.1.2016, aveva disposto che: "L'adeguamento delle situazioni pregresse, per il raggiungimento delle percentuali di raccolta differenziata come previste dalla vigente normativa, avviene nel termine massimo di ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge".

In sostanza, il legislatore ha inteso concedere una proroga biennale agli Enti Locali versanti in situazioni emergenziali (come il Comune di Palermo), proprio perché gli obiettivi a suo tempo fissati in linea generale s'erano, sovente, rivelati concretamente irrealizzabili nei tempi previsti.

Ad avviso dell'Orlando, quindi, tenuto conto di molteplici fattori ostativi (persistente situazione emergenziale; proroga del regime commissariale, comportante notevoli deroghe alla normativa ordinaria nonché accentramento di poteri in capo al Commissario Straordinario Delegato; ruolo secondario sostanzialmente riservato al Comune

durante il regime commissariale; particolare complessità del quadro normativo, caratterizzato dalla compresenza e talora dalla sovrapposizione di disposizioni nazionali e regionali, ordinarie e speciali; carenza di strutture organizzative, attrezzature ed impianti, idonei a consentire la concreta realizzabilità degli obiettivi d'incremento della raccolta differenziata; fallimento della società in house A.M.I.A. s.p.a.; scarsa collaborazione di molte fasce della popolazione palermitana, dovuta ad atavici fenomeni culturali, sociali ed ambientali, anche nelle zone in cui erano già predisposte

attrezzature per la raccolta differenziata di varie tipologie di rifiuti), dovrebbe ritenersi che nell'operato dell'Amministrazione comunale e soprattutto nei comportamenti da lui tenuti in qualità di sindaco, tornato in carica (dopo oltre dieci anni) nel giugno 2012, non possano ravvisarsi profili di colpa grave, avendo egli operato, per quanto concretamente possibile, nei limiti delle proprie effettive competenze. A tal proposito, l'Orlando ha rammentato che già nell'ambito del progetto "Palermo Differenzia 1" erano state emesse apposite ordinanze che definivano: le modalità ed i calendari specifici di conferimento dei rifiuti; gli obblighi dei cittadini e del gestore del servizio di raccolta e smaltimento; le sanzioni per i comportamenti difformi.

In particolare, la raccolta differenziata era articolata in: raccolta "porta a porta", riguardante inizialmente circa 130.000 abitanti, le attività commerciali, le Istituzioni e gli Enti pubblici; raccolta di "prossimità" con 58 "ecopunti"; raccolta stradale, riguardante 560.000 abitanti; raccolta

mirata per le grandi utenze e le zone mercatali; raccolta di apparecchiature elettriche ed elettroniche in disuso; raccolta di indumenti e tessili; raccolta di rifiuti ingombranti presso “isole ecologiche” o mediante chiamata a domicilio; raccolta dei rifiuti speciali e pericolosi ecc.

Successivamente, era stato predisposto il progetto “Palermo

Differenzia 2”, per implementare il servizio di raccolta differenziata

“porta a porta” nei riguardi di ulteriori 130.000 abitanti, ed era stata istituita la figura dell’Ispettore Ambientale.

Ciò nonostante, per effetto dei suddetti fattori ostativi e delle note criticità strutturali, i concreti livelli di raccolta differenziata, come negli anni antecedenti alla sua rielezione a sindaco, avvenuta nel giugno 2012, erano rimasti notevolmente inferiori rispetto a quelli prefissati dalla normativa generale, attestandosi a meno del 10%.

D’altro canto, egli, oltre che adoperarsi, per quanto possibile, nei limiti delle proprie effettive competenze, aveva più volte ufficialmente denunciato la grave situazione della gestione dei rifiuti nel territorio palermitano e sollecitato i competenti Organi regionali a provvedere alla realizzazione degli impianti ed alla fornitura delle pertinenti attrezzature occorrenti per incrementare la raccolta differenziata.

In considerazione del contesto emergenziale, caratterizzato dalle suddette molteplici criticità, sarebbe, quindi, non plausibile la tesi della Procura, secondo cui il sindaco Orlando e l’Amministrazione comunale da lui presieduta avrebbero dovuto raggiungere, in un arco temporale abbastanza breve (dal giugno 2012 alla fine del 2014), gli elevati livelli

di raccolta differenziata (40% nel 2012, 45% nel 2013, 55% nel 2014) previsti dalla normativa generale.

Peraltro, durante la sua sindacatura erano state promosse numerose campagne di sensibilizzazione dei cittadini sui temi della raccolta differenziata ed era stato potenziato il servizio di video-sorveglianza per arginare il persistente fenomeno del conferimento selvaggio di rifiuti indifferenziati in discariche abusive ubicate in varie zone.

L'Orlando ha, conclusivamente, chiesto il rigetto dell'appello proposto dalla Procura e, all'occorrenza, l'accoglimento del proprio appello incidentale condizionato.

\* \* \* \* \*

Giuseppe Barbera e Cesare La Piana (che avevano ricoperto la carica di assessore comunale all'Ambiente nella Giunta presieduta dal sindaco Orlando, rispettivamente, dal giugno 2012 al dicembre 2013 e nell'anno 2014):

si sono costituiti in giudizio per resistere all'appello proposto in via principale dalla Procura regionale, chiedendo la conferma delle pronunzie d'assoluzione nel merito, emesse in loro favore dal Giudice di primo grado; per l'ipotesi in cui venisse ritenuto fondato il gravame del P.M., hanno, a loro volta, proposto appello incidentale condizionato avverso le statuizioni contenute nella sentenza n.961/2019, che avevano respinto talune eccezioni preliminari da essi sollevate (come quella inerente l'inammissibilità dell'atto di citazione per violazione del termine di 120 giorni, previsto dall'art. 67, commi 5 e 6, del Codice di

Giustizia Contabile) e dichiarato non condivisibili o assorbite altre argomentazioni difensive.

Al fine di resistere al gravame avversario, anche il Barbera e il La Piana hanno, in primo luogo, eccepito che non può ritenersi sussistente né provato alcun concreto danno finanziario subito dal Comune di Palermo, con riferimento sia alla “tariffa per lo smaltimento in discarica”, corrispondente al “prezzo pagato al gestore della discarica dal soggetto che conferisce i rifiuti”, sia al “tributo speciale”, dovuto alla Regione, in quanto:

la gestione della discarica era di pertinenza della stessa società in house che era affidataria del Servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti; il corrispettivo contrattualmente stabilito a carico del Comune di Palermo, finalizzato alla remunerazione, in favore della società in house in questione, dell'intero servizio d'igiene ambientale reso, ossia comprensivo anche della gestione dello smaltimento in discarica, era determinato in misura fissa ed invariabile, prescindendo, quindi, dalle concrete quantità di rifiuti conferiti nel periodo al quale era riferito il corrispettivo pagato.

Il Barbera ed il Piana hanno, altresì, evidenziato che, in ogni caso, la Procura avrebbe dovuto tener conto dei notevolissimi costi derivanti dall'effettuazione della raccolta differenziata, che in Sicilia sarebbero addirittura superiori a quelli relativi alla gestione dei rifiuti indifferenziati, così come rilevato in apposite analisi statistiche relative alle varie categorie merceologiche.

Per quanto riguarda le contestazioni loro rivolte dal P.M. in ordine ad asseriti comportamenti omissivi gravemente colposi da essi tenuti, il Barbera ed il La Piana hanno sostenuto che la Procura, nel ricostruire il quadro normativo concretamente applicabile alla fattispecie in esame, non aveva adeguatamente tenuto conto della fondamentale circostanza che l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n.3887/2010, oggetto di varie proroghe, con cui

(nella perdurante situazione di grave emergenza nella gestione dei rifiuti) il Presidente della Regione Siciliana era stato nominato quale Commissario Straordinario Delegato, munito di ampi poteri, aveva introdotto una normativa speciale (rientrante nell'ambito di quella inerente la Protezione Civile), avente una portata ampiamente derogatoria rispetto a quella ordinaria, anche per quanto riguardava le competenze in materia di perseguimento degli obiettivi d'incremento della raccolta differenziata, prefissati in linea generale dalle disposizioni contenute nel D.L.vo n.152/2006, nei limiti in cui esse erano state recepite in Sicilia dall'art. 9 della L.R. n.9/2010. In pratica, durante il regime commissariale le competenze relative all'adozione delle misure per l'incremento della raccolta differenziata erano state accentrate nel Commissario Straordinario Delegato mentre il Comune s'era trovato a svolgere un ruolo secondario, in quanto sostanzialmente esecutivo delle direttive ricevute.

Considerate, dunque, sia le competenze attribuite al Commissario Straordinario Delegato in materia d'incremento della raccolta differenziata sia le deroghe alla normativa ordinaria previste dalla

O.P.C.M. n.3887/2010 sia la circostanza che il Commissario s'era concretamente avvalso di strutture e di personale facenti capo alla società in house del Comune di Palermo, il Barbera (che aveva svolto le funzioni di assessore all'Ambiente sino al 31.12.2013 e, quindi, integralmente durante il regime commissariale) ha sostenuto che non sarebbero ravvisabili profili di colpa grave nei suoi comportamenti, essendosi egli uniformato al quadro normativo speciale all'epoca in vigore ed avendo operato, per quanto possibile, nei limiti delle proprie concrete competenze.

D'altro canto, la circostanza che la O.P.C.M. n.3887/2010 avesse accentrato le competenze nel Commissario Delegato era finalizzata a garantire l'unicità d'indirizzo strategico ed operativo e ad evitare interferenze tra più soggetti, che avrebbero potuto ostacolare il perseguimento degli obiettivi.

A sua volta, il La Piana (subentrato al Barbera nella carica di assessore all'Ambiente, con decorrenza dall'1.1.2014) ha sottolineato che, pur essendo formalmente cessata in data 31.12.2013 la vigenza del regime commissariale, la situazione di emergenza nella gestione dei rifiuti nel territorio palermitano era perdurata anche in epoca successiva, tanto da rendere assai difficoltosa la fase di transizione che doveva condurre al ripristino dell'applicazione della normativa ordinaria, concernente il progressivo incremento dei livelli di raccolta differenziata, obiettivo che con tutta evidenza non era, comunque, concretamente ed utilmente perseguibile in carenza di appositi impianti ed idonee attrezzature.

Infatti, soltanto con i provvedimenti n.233 del 12.11.2014 e n.243 del 4.12.2014 del Direttore Generale del Dipartimento Acqua e Rifiuti della Regione Siciliana venne approvato il verbale di gara riguardante la fornitura di automezzi, attrezzature e materiali occorrenti per l'attivazione del progetto "Palermo Differenzia 2", con imputazione dei relativi costi sulla contabilità speciale di cui alla O.P.C.M. n.3887/2010. Inoltre, soltanto con le delibere della Giunta regionale n.179 del 21.7.2015 e n.2 del 18.1.2016 si perveniva all'approvazione del nuovo Piano regionale dei rifiuti.

Peraltro, lo stesso legislatore nazionale aveva preso atto delle notevoli difficoltà che molti Enti Locali, anche per ragioni correlate ai rispettivi contesti ambientali e sociali di riferimento, avevano incontrato nel perseguimento degli obiettivi di progressivo incremento dei livelli di raccolta differenziata dei rifiuti, tant'è vero che con l'art. 32 della L. n.221/2015, in vigore dal 31.1.2016, aveva concesso una proroga biennale (scadente il 31.1.2018) agli Enti ancora versanti in situazioni emergenziali (come il Comune di Palermo), dato che gli obiettivi a suo tempo fissati in linea generale s'erano, sovente, rivelati concretamente irrealizzabili nei tempi prestabiliti.

Anche il La Piana ha, pertanto, affermato che, in tale peculiare contesto, non sarebbero ravvisabili profili di colpa grave nei suoi comportamenti, avendo egli operato nei limiti delle proprie concrete possibilità e ciò considerato anche che nel corso del 2014 alla A.M.I.A. s.p.a., dichiarata fallita nel 2013, era subentrata la nuova società in house R.A.P. s.p.a., circostanza che aveva ovviamente determinato

una complessa e non breve fase transitoria, sotto il profilo organizzativo, nella gestione e smaltimento dei rifiuti.

Il La Piana ha, infine, fatto riferimento anche alle varie campagne informative e di sensibilizzazione dei cittadini in materia di raccolta differenziata dei rifiuti, che l'Amministrazione comunale aveva promosso nel 2014, quand'egli ricopriva la carica di assessore all'Ambiente.

Conclusivamente, il Barbera ed il La Piana hanno chiesto la conferma delle statuizioni di assoluzione emesse in loro favore dal Giudice di primo grado.

\* \* \* \* \*

Nell'insistere per l'accoglimento dell'appello principale proposto dalla Procura regionale avverso la sentenza n.961/2019, la Procura Generale ha chiesto il rigetto degli appelli incidentali condizionati inoltrati dalle controparti, confutando, altresì, le loro argomentazioni difensive.

\* \* \* \* \*

All'odierna udienza, le parti hanno esposto le rispettive tesi, confermando le conclusioni già formulate per iscritto.

### **DIRITTO**

Preliminarmente, si procede, ai sensi dell'art. 184 del Codice di Giustizia Contabile, alla riunione degli appelli avverso la sentenza n.961/2019, proposti, in via principale, dalla Procura regionale per la Sicilia e, in via incidentale e condizionata, da Crocetta Rosario, Cammarata Diego, Orlando Leoluca, Barbera Giuseppe e La Piana

Cesare, rammentandosi, altresì, che Lombardo Raffaele e Pergolizzi Michele si sono costituiti per resistere all'appello del P.M., senza, a loro volta, proporre gravame.

Ciò premesso, il Collegio Giudicante osserva che con l'appello la Procura regionale ha contestato, in primo luogo, la statuizione con cui la suddetta sentenza ha affermato che non v'era prova del danno di natura finanziaria prospettato dal P.M., il quale nell'atto di citazione aveva sostenuto che, ove il Comune di Palermo avesse conseguito gli obiettivi di progressivo incremento della raccolta differenziata, come fissati dalla normativa generale all'epoca vigente, avrebbe effettuato minori esborsi a titolo di "tariffa di smaltimento in discarica", dovuta alla ditta che gestiva l'impianto.

Orbene, ad avviso di questa Corte, risultano pienamente condivisibili le argomentazioni con cui il Giudice di primo grado, sulla scorta della documentazione acquisita al fascicolo processuale (confermativa di quanto sostenuto dagli amministratori convenuti in giudizio), ha evidenziato che nella concreta fattispecie in esame:

la gestione della discarica era di competenza della stessa società in house (dapprima l'A.M.I.A. s.p.a. e poi dal 2014 la R.A.P. s.p.a.) che era affidataria del Servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti;

il corrispettivo contrattualmente stabilito a carico del Comune di Palermo, finalizzato alla remunerazione, in favore della società in house in questione, dell'intero servizio d'igiene ambientale reso, ossia comprensivo anche della gestione dello smaltimento in discarica, era

determinato in misura fissa ed invariabile, prescindendo, quindi, dalle concrete quantità di rifiuti conferiti nel periodo al quale era riferito il corrispettivo pagato; in pratica, il Comune era tenuto a pagare in un determinato periodo lo stesso corrispettivo alla società in house, che era contestualmente gestore della discarica ed affidataria del Servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti, anche se, per effetto di un incremento della raccolta differenziata, il quantitativo di rifiuti indifferenziati conferiti in discarica fosse stato inferiore rispetto ad un periodo antecedente; ugualmente, in ipotesi d'incremento dei rifiuti indifferenziati; in tale contesto, quindi, dovendo ritenersi che i corrispettivi pagati in misura fissa dal Comune dapprima all'A.M.I.A. s.p.a. e poi alla R.A.P.

s.p.a. erano essenzialmente destinati alla remunerazione dei fattori della produzione, ossia delle risorse umane e strumentali impiegate nel complessivo servizio d'igiene ambientale, un danno sarebbe stato astrattamente ipotizzabile soltanto ove la spesa sostenuta dal Comune per tale remunerazione non avesse trovato congrua

giustificazione in un corrispondente efficace utilizzo dei fattori della produzione, circostanza che, però, la Procura non aveva preso in considerazione nell'atto di citazione né tantomeno provato. A tal proposito, il Collegio Giudicante, esaminati gli atti processuali, rileva che effettivamente:

in data 30.11.2001 il Comune di Palermo aveva affidato il complessivo servizio d'igiene ambientale all'A.M.I.A. s.p.a. (società in house providing, a totale capitale pubblico), mediante la stipula di un

contratto di durata trentennale, in cui era previsto un corrispettivo onnicomprensivo annuo pari ad € 77.907.520,52, oltre ad un onere aggiuntivo annuo di € 544.603,80 per le attività di risanamento ambientale e di gestione “post mortem” della discarica; in data 8.1.2010 tale contratto era stato integrato con la previsione del servizio relativo al “trattamento biologico (compostaggio) della frazione organica proveniente dalla raccolta differenziata”, da attuarsi nell’ambito del progetto “Palermo Differenzia”, per un costo annuo di € 2.272.600,00; in data 20.12.2010, a seguito dell’intervenuta obbligatorietà del pretrattamento dei rifiuti per lo smaltimento in discarica, era stato previsto un ulteriore compenso annuo di € 5.029,064,00.

Dopo il fallimento dell’A.M.I.A. s.p.a., il Comune di Palermo aveva affidato il complessivo servizio d’igiene ambientale alla subentrata R.A.P. s.p.a. (anch’essa società in house providing, a totale capitale pubblico), mediante il contratto stipulato in data 6.8.2014, in cui era previsto un corrispettivo onnicomprensivo annuo pari ad € 106.600.000,00.

Appare, dunque, evidente che la spesa a carico del Comune di Palermo per remunerare il complessivo servizio d’igiene ambientale reso dalla società in house (comprensivo sia del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti sia della gestione della discarica) era del tutto indipendente dal quantitativo di rifiuti indifferenziati effettivamente conferiti in discarica.

Ne consegue che risulta priva di concreto fondamento la tesi della Procura, secondo cui, ove il Comune di Palermo avesse raggiunto gli obiettivi di progressivo incremento della raccolta differenziata, come fissati dalla normativa all'epoca vigente, esso avrebbe sostenuto minori esborsi a titolo di "tariffa per smaltimento in discarica", dovuta alla ditta che gestiva l'impianto.

Va, peraltro, osservato, sotto il medesimo profilo, che, anche nella mera ipotesi in cui il corrispettivo pagato dal Comune non fosse stato contrattualmente determinato in misura fissa ed avesse, invece, dovuto risentire delle periodiche variazioni che si verificavano nei quantitativi di rifiuti indifferenziati effettivamente conferiti in discarica, appaiono pienamente condivisibili le tesi dei vari amministratori convenuti in giudizio, secondo cui la Procura non aveva adeguatamente tenuto conto della fondamentale circostanza che la raccolta differenziata dei rifiuti comporta notevolissimi costi per quanto riguarda sia gli indispensabili impianti sia i mezzi meccanici, le attrezzature ed il personale qualificato da impiegare, costi che in Sicilia, all'epoca dei fatti di causa, risultavano addirittura superiori, soprattutto per talune categorie merceologiche, rispetto a quelli relativi alla gestione dei rifiuti indifferenziati, così come desumibile da apposite analisi statistiche, alle quali i medesimi amministratori hanno fatto puntuale riferimento. Il Collegio Giudicante rileva, inoltre, che: nel corso del giudizio di primo grado, la Procura non aveva specificamente dedotto né tantomeno provato che il corrispettivo fisso ed onnicomprensivo pagato dal Comune alla società in house fosse

insufficiente a coprire i costi concernenti sia la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti sia la gestione della discarica; peraltro, soltanto in sede di gravame (e, dunque, in violazione del divieto di “nova” in appello, di cui all’art. 193 del Codice di Giustizia

Contabile) il P.M. ha fatto cenno, senza, comunque, addurre congrui riscontri probatori, ad un danno derivante da un ipotetico “non efficace utilizzo dei fattori della produzione” da parte della società in house; in ogni caso, una contestazione in tal senso avrebbe dovuto essere rivolta direttamente agli amministratori della società in house e non agli amministratori regionali e comunali, unici convenuti nel presente giudizio di responsabilità.

Il Collegio Giudicante reputa, conclusivamente, che non sia meritevole di censura la statuizione con cui la sentenza di primo grado ha affermato che, non essendovi prova di un ipotetico danno di natura finanziaria subito dal Comune di Palermo per effetto di maggiori esborsi a titolo di “tariffa per smaltimento in discarica” (dovuta alla ditta che gestiva l’impianto), a seguito del mancato raggiungimento degli obiettivi d’incremento della raccolta differenziata (così come fissati dalla normativa vigente nel periodo 2012-2014), era da ritenersi priva di valido fondamento, a prescindere dalla verifica (anch’essa poi rivelatasi negativa) della sussistenza di altri elementi costitutivi della fattispecie di responsabilità amministrativa, la domanda risarcitoria proposta, a tale specifico titolo, nei riguardi degli amministratori, regionali

(Lombardo e Crocetta) e comunali (Cammarata, Pergolizzi, Orlando,

Barbera e La Piana), citati in giudizio.

\* \* \* \* \*

Ugualmente fondate e condivisibili appaiono le argomentazioni con cui, con specifico riferimento al “tributo speciale” dovuto alla Regione ai sensi dell’art. 3, commi 24 e ss., della L. n.549/1995, il Giudice di primo grado ha affermato che, anche ammettendosi che il versamento di una maggior quota di tale tributo (derivante dal conferimento in discarica di quantitativi di rifiuti che avrebbero dovuto essere, invece, oggetto di raccolta differenziata) avesse comportato un aggravio per la finanza dell’Ente locale e quindi, in definitiva, per la collettività amministrata (soggetta ad un aumento della T.A.R.S.U.), tuttavia, l’impostazione accusatoria della Procura, la quale, partendo dallo scopo prefissato dal legislatore in termini di raggiungimento di determinati obiettivi di raccolta differenziata dei rifiuti, era pervenuta alla conclusione che il danno finanziario correlato al mancato conseguimento degli stessi obiettivi sarebbe stato causalmente riconducibile ai censurabili comportamenti omissivi, asseritamente tenuti dagli amministratori, regionali e comunali, citati in giudizio, avrebbe potuto ritenersi condivisibile soltanto se effettivamente il raggiungimento dello scopo normativamente prefissato fosse dipeso esclusivamente dal compimento delle azioni di pertinenza dei medesimi amministratori. Ove, invece, come nella fattispecie in esame, il raggiungimento dello scopo-fine fissato dalla normativa (raggiungimento di determinate soglie di raccolta differenziata dei

rifiuti) dipendeva anche e soprattutto dal previo conseguimento di uno scopo-mezzo

(consistente nella realizzazione di impianti, nel reperimento di risorse umane qualificate, nella creazione di strutture organizzative ecc., idonei a consentire concretamente il perseguimento dello scopofine), rientrante nelle competenze di vari soggetti pubblici, in base al riparto fissato dalla legge, l'accertamento di eventuali responsabilità per il mancato conseguimento dello scopo-fine non avrebbe potuto prescindere dall'esatta individuazione, da parte della Procura, dello scopo-mezzo in questione nonché dalla verifica delle cause del mancato raggiungimento di quest'ultimo.

In sostanza, la contestazione da parte della Procura agli amministratori citati in giudizio di ipotetiche responsabilità per non avere conseguito i livelli di raccolta differenziata fissati dalla normativa avrebbe dovuto essere preceduta dal riscontro della sussistenza o meno delle condizioni indispensabili per poter perseguire efficacemente quegli obiettivi.

Orbene, il Collegio Giudicante rileva che (come sostenuto, in particolare, dagli amministratori comunali) nel periodo 2012-2014, cui risalgono i fatti oggetto del presente giudizio, nel territorio palermitano erano ancora carenti strutture ed impianti adeguati a consentire l'incremento dei livelli di raccolta differenziata, nelle misure indicate, in linea generale, dalla normativa vigente.

D'altro canto, tale carenza era dovuta ad una molteplicità di fattori, sovente risalenti nel tempo, relativamente ai quali la Procura non

aveva ipotizzato né tantomeno dimostrato che fossero, anche parzialmente, riconducibili a censurabili comportamenti tenuti dagli amministratori, regionali e comunali, convenuti nel presente giudizio. In secondo luogo, il Collegio Giudicante osserva che non v'è dubbio che, come dettagliatamente riferito nei rispettivi atti difensivi (i cui elementi essenziali sono stati illustrati nella "parte in fatto" della presente sentenza), sia gli amministratori regionali che quelli comunali avessero intrapreso, nell'ambito delle rispettive sfere di competenza, rilevanti iniziative per fronteggiare la situazione di gravissima emergenza nella gestione dei rifiuti, che caratterizzava da tempo il territorio palermitano, e per promuovere, in tale contesto, la raccolta differenziata.

Non può, quindi, ritenersi che i medesimi si siano ingiustificatamente disinteressati della problematica concernente l'implementazione (ovviamente nei limiti oggettivamente imposti dalle carenze strutturali sopra evidenziate) della raccolta differenziata.

In terzo luogo, va sottolineato che, come peraltro riconosciuto dalla stessa Procura, sussistevano molteplici fattori che (aggiungendosi alle suddette carenze strutturali ed impiantistiche) precludevano, in maniera pressochè insormontabile in tempi brevi, il raggiungimento degli standards quantitativi di raccolta differenziata prefissati, in linea generale, dalla legge. Tra tali fattori figuravano:

la grave situazione emergenziale nella gestione dei rifiuti, che venne a protrarsi anche dopo la formale cessazione, a fine dicembre 2013, del regime commissariale straordinario; l'indubbio ritardo sotto il profilo

dell'evoluzione della sensibilità sia politica che culturale, che ancora caratterizzava la collettività; la deleteria presenza nel territorio palermitano di forze antagoniste, tra cui la criminalità organizzata; la scarsa collaborazione, indotta da atavici fenomeni culturali, sociali ed ambientali, di molte fasce della popolazione palermitana, anche nelle zone in cui erano predisposte apposite attrezzature per praticare la raccolta differenziata di varie tipologie di rifiuti e nonostante le frequenti campagne di sensibilizzazione promosse in materia dagli amministratori comunali; l'assai precaria situazione finanziaria dell'A.M.I.A. s.p.a., che nel 2013 addirittura sfociava nella dichiarazione di fallimento; la complessa e non breve fase di transizione della gestione dei rifiuti e della discarica dall'A.M.I.A. s.p.a. alla subentrata R.A.P. s.p.a.

In quarto luogo, il Collegio Giudicante reputa che la notevole complessità del quadro normativo, caratterizzato (soprattutto nel periodo di vigenza del regime commissariale, dal luglio 2010 al dicembre 2013, ma anche nella successiva delicata fase transitoria, protrattasi nell'anno 2014) dalla compresenza e sovente dalla sovrapposizione di disposizioni nazionali e regionali, ordinarie e speciali, e dal conseguente intrecciarsi di competenze facenti capo a soggetti pubblici diversi (Regione Siciliana, Ufficio del Commissario Straordinario, Amministrazione comunale, società in house) ha contribuito a rendere assai difficoltosa, soprattutto per gli amministratori comunali, la tempestiva individuazione e la correlativa

attivazione di ulteriori iniziative finalizzate all'incremento della raccolta differenziata.

In quinto luogo, va tenuto conto che il legislatore nazionale, preso atto delle notevoli difficoltà che molti Enti Locali avevano incontrato nel perseguimento degli obiettivi di progressivo incremento dei livelli di raccolta differenziata dei rifiuti, con l'art. 32 della L. n.221/2015, in vigore dal 31.1.2016, ha disposto che: "L'adeguamento delle situazioni pregresse, per il raggiungimento delle percentuali di raccolta differenziata come previste dalla vigente normativa, avviene nel termine massimo di ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge".

In sostanza, lo stesso legislatore ha ritenuto necessario concedere una proroga biennale agli Enti Locali versanti in situazioni emergenziali (come il Comune di Palermo), proprio perché gli ambiziosi obiettivi a suo tempo fissati in linea generale s'erano, sovente, rivelati concretamente irrealizzabili nei tempi previsti, a causa di numerose criticità.

In tale peculiare contesto, il Collegio Giudicante reputa, quindi, che, pur ravvisandosi l'oggettiva sussistenza, all'epoca dei fatti di causa, di rilevanti disfunzioni nel settore dello sviluppo della raccolta differenziata nel Comune di Palermo, non siano concretamente individuabili nei comportamenti tenuti dagli amministratori regionali e comunali, convenuti nel presente giudizio di responsabilità amministrativa, profili di macroscopica negligenza, d'inescusabile superficialità e d'ingiustificabile disinteresse nell'espletamento delle

rispettive funzioni, tali da integrare, secondo la consolidata giurisprudenza, il requisito della colpa grave.

Pertanto, anche per quanto riguarda la voce di danno riferita dalla Procura al versamento alla Regione, ai sensi dell'art. 3, commi 24 e ss., della L. n.549/1995, di una più elevata quota di "tributo speciale", rapportata al maggior quantitativo di rifiuti indifferenziati conferiti in discarica (a seguito del mancato raggiungimento degli obiettivi d'incremento della raccolta differenziata), il Collegio Giudicante reputa che l'appello proposto dalla Procura regionale avverso la sentenza n.961/2019 non sia meritevole d'accoglimento.

\* \* \* \* \*

Una volta rigettato l'appello principale proposto dalla Procura regionale, con conseguente conferma delle statuizioni assolutorie emesse dalla sentenza n.961/2019, restano ovviamente assorbiti i motivi d'appello che sono stati formulati, in via incidentale e condizionata, dal Crocetta, dal Cammarata, dall'Orlando, dal Barbera e dal La Piana avverso la medesima sentenza di primo grado.

\* \* \* \* \*

Ai sensi dell'art. 31, comma 2, del Codice di Giustizia Contabile, vengono liquidate le spese legali, relative al giudizio d'appello, in favore dei soggetti prosciolti, con oneri finanziari posti a carico delle rispettive Amministrazioni cui essi appartenevano (Regione Siciliana: per Lombardo e Crocetta; Comune di Palermo: per Cammarata, Pergolizzi, Orlando, Barbera e La Piana), nelle misure di: € 6.000,00 per Lombardo; € 6.000,00 per Crocetta; € 3.000,00 per Cammarata; €

3.000,00 per Pergolizzi; € 7.000,00 per Orlando; complessivi € 9.000,00 per Barbera e La Piana.

I suddetti importi vanno maggiorati di spese generali (15%), I.V.A. e C.P.A.

### **PER QUESTI MOTIVI**

la Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana, definitivamente pronunciando:

- rigetta l'appello principale proposto dalla Procura regionale avverso la sentenza n.961/2019, emessa dalla Sezione di primo grado in data 31.12.2019, con conseguente conferma delle statuizioni di proscioglimento, che erano state formulate nei riguardi di Lombardo Raffaele, Crocetta Rosario, Cammarata Diego, Pergolizzi Michele, Orlando Leoluca, Barbera Giuseppe e La Piana Cesare;
- dichiara assorbiti gli appelli proposti, in via incidentale e condizionata, dal Crocetta, dal Cammarata, dall'Orlando, dal Barbera e dal La Piana;
- ai sensi dell'art. 31, comma 2, del Codice di Giustizia Contabile, liquida le spese legali, relative al presente giudizio d'appello, in favore dei soggetti prosciolti, con oneri finanziari posti a carico delle Amministrazioni cui appartenevano (Regione Siciliana: per Lombardo e Crocetta; Comune di Palermo: per Cammarata, Pergolizzi, Orlando, Barbera e La Piana), nelle misure di:  
€ 6.000,00 per Lombardo,  
€ 6.000,00 per Crocetta,  
€ 3.000,00 per Cammarata,

€ 3.000,00 per Pergolizzi, € 7.000,00 per Orlando, complessivi

€ 9.000,00 per Barbera e La Piana, somme da maggiorarsi di

spese generali (15%), I.V.A. e C.P.A.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 14 gennaio 2021.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

f.to (Valter Del Rosario)

f.to (Giuseppe Aloisio)

Depositata in Segreteria

Palermo, 01/06/2021

Il Funzionario Preposto

f.to (Dott.ssa Pietra Allegra)