**Corte dei Conti Sez. Giurisd. Campania, n. 1645 del 29/102012 – Pres. Santoro – Est. Cassanetti –**

**Rifiuti**  – rifiuti urbani – raccolta differenziata– danno erariale.

*Costituisce voce di danno pubblico erariale derivante dal mancato raggiungimento degli obiettivi normativi di raccolta differenziata dei rifiuti in base a quanto previsto dall’art. 24 del d.lgs. 22/97 (ora art. 222 TUA) per il Consorzio di bacino incaricato –e quindi per i suoi amministratori e dirigenti– consistente, tra l’altro, nei mancati introiti a titolo di corrispettivo per la vendita di materiale raccolto in maniera differenziata (lucro cessante).*

Con citazione depositata presso questa Sezione Giurisdizionale il 26.11.2008 la Procura Regionale ha evocato in giudizio i signori D, VD, DR, M, A, P, P, A, I, Z, S, B, DL, L e A, i primi due in qualità di Presidenti, i seguenti undici in qualità di membri del C.d.A., L quale Dirigente del Servizio Affari Generali e Amministrativi e A quale Responsabile del Servizio Tecnico, del Consorzio “Napoli 2”. I convenuti dovrebbero ricevere condanna, secondo la domanda attrice, al risarcimento in favore del Consorzio Unico di cui alla legge 123 del 14.07.2008 della somma di € 2.160.782,78, quale danno patrimoniale, oltre al danno non patrimoniale alla reputazione nei confronti dello stesso Ente, quantificato in € 66.666,60, nonché del danno all’immagine turistica della Regione Campania, anch'esso quantificato in € 66.666,60; il tutto, comunque, oltre rivalutazione, interessi legali, e spese di giustizia.

Il danno patrimoniale suindicato sarebbe derivato, secondo la prospettazione attorea, dalla mancata effettuazione della raccolta differenziata, nel periodo 2003-2007, e dunque dal corrispondente mancato introito da vendita del materiale selezionabile, nei limiti quantitativi delle percentuali di legge non raggiunte strettamente relative ai Comuni del distretto di competenza ed ai segmenti operativi con riferimento ai quali l’Ente in argomento aveva assunto l’onere dello svolgimento del servizio di che trattasi.

Dopo aver esposto che l'istruttoria ha avuto luogo a seguito di quanto rilevato nella relazione conclusiva della visita ispettiva dell’I.G.F. effettuata presso il Consorzio “Napoli 2” tra il 28.05.2007 ed il 22.06.2007, la Procura ha accuratamente sintetizzato il quadro normativo-regolamentare che disciplina i Consorzi di Bacino, a partire dalla legge che li ha istituiti (legge regionale n. 10 del 10.02.1993) sino a quella che ha riunito i Consorzi di Napoli e Caserta in un unico Consorzio (d.l. n. 90/2008, ora l. 123/2008), attraverso un excursus descrittivo delle disposizioni che ne hanno regolato scopo e missione. L'Ufficio requirente ha concluso, sul punto, osservando che “l’attuazione di un'efficiente raccolta differenziata è un puntuale, razionale, cogente, non derogato e coerente obbligo di legge –oltre che una evidente esigenza sociale ed ambientale- delle amministrazioni comunali, quanto degli organismi ed enti partecipi ed attuatori di un sistema di raccolta più complesso e strutturato su compagini territoriali più ampie ed omogenee”.

Con specifico riferimento al Consorzio di Bacino “Napoli 2”, la Procura ha rilevato a suo carico gravi e rilevanti irregolarità gestionali, consistenti nella mancata (prescritta) trasformazione in società di capitali, nella carente e disordinata tenuta della contabilità, nella mancata adozione di un piano industriale, il tutto causativo del totale fallimento dello scopo demandato e di un ingente danno erariale. Invero –ha osservato ancora la Procura attrice – il Consorzio in parola, che ha assunto su di sé nel periodo di riferimento (2003-2007) lo svolgimento dell'attività di raccolta differenziata in maniera complementare agli analoghi servizi predisposti dalle amministrazioni comunali dell’ambito territoriale di attività in nove dei quattordici comuni della circoscrizione, è stato in realtà “totalmente inattivo, cioè non ha svolto materialmente nessuna delle attività che ad esso erano demandate”.

La voce di danno pubblico derivante dal mancato raggiungimento degli obiettivi normativi di raccolta differenziata dei rifiuti contestata al Consorzio –e quindi, ai suoi amministratori e dirigenti– consiste nei mancati introiti a titolo di corrispettivo per la vendita di materiale raccolto in maniera differenziata (lucro cessante). Tale nocumento viene quantificato dall'Ufficio requirente nella differenza tra il reddito minimo potenzialmente realizzabile in base alla legge raggiungendo la percentuale –minima, appunto– di raccolta differenziata dei rifiuti in base a quanto previsto dall’art. 24 del d.lgs. 22/97 (35% entro il 2003), e gli introiti incamerati dal Consorzio in ciascun anno solare, corrispondenti alle percentuali di raccolta raggiunte (nella più alta misura rilevata, cioè aggiungendo anche le quantità di materiale raccolte direttamente dai comuni e poi consegnate al Consorzio). La Procura attrice espone inoltre, sul punto, di aver effettuato una quantificazione del danno estremamente prudenziale, che peraltro non ha potuto tener conto di un eventuale scarto marginale di resa dei materiali, perché nel caso di specie vi è stato il completo abbandono al caso degli introiti e delle attività. Tuttavia –ha rilevato ancora il requirente– sino a tutto il 2005 il costo del conferimento del materiale organico risultava superiore al costo di conferimento del “tal quale”, per cui la frazione organica è stata economicamente improduttiva anche per le inefficienze perduranti del sistema di raccolta; pertanto, dal danno quantificato con i suesposti criteri, si è ritenuto di “defalcare in via equitativa un ammontare corrispondente al valore del 10% dei rifiuti globalmente raccolti”, cioè di individuare la percentuale minima di rifiuti da sottoporre a raccolta differenziata nel 25% anziché nel prescritto 35%. Il danno in esame risulta pari ad un totale di € 6.482.348,34 per il periodo considerato (2003-2007). Il requirente ha ritenuto che esso fosse addebitabile nella misura di un terzo, e quindi per € 2.160.782,78, agli odierni convenuti, dovendo la parte restante essere contestata –semmai in separata sede- all’ufficio del Commissariato ed agli amministratori dei comuni consorziati. Il primo, infatti, va ad avviso del requirente ritenuto responsabile di superficialità organizzativa, di assenza di reali controlli ed interventi a correzione dell’operato dei consorzi, di mancanza di assistenza amministrativa, di consulenza tecnica, e di conferimento di mezzi nei confronti dei consorzi medesimi, nonché di una diversa organizzazione delle attività (anche mediante l'avocazione dello stesso compito assegnato di raccolta differenziata). Agli amministratori dei comuni consorziati, invece, va addebitata, secondo la ricostruzione operata nell'atto introduttivo del giudizio, l'assoluta mancanza di collaborazione ai fini della gestione e della soluzione del problema della raccolta differenziata dei rifiuti.

Il danno patrimoniale di € 2.160.782,78, comunque, va ascritto –secondo la prospettazione attorea- al totale spreco delle risorse incamerate da parte del Consorzio di Bacino “Napoli 2”, per averle utilizzate soltanto ai fini della soddisfazione delle esigenze degli organi decisionali, della dirigenza e del personale in genere, con contestuale totale indifferenza ed insipienza gestionale in ordine alla programmazione, alla pianificazione ed all’attuazione della raccolta differenziata, “pur a fronte del carattere imprescindibile e fondamentale che tale attività rappresenta istituzionalmente (essa è lo scopo sociale del sodalizio consortile), giuridicamente, economicamente e socialmente ...”. Il danno pubblico da ciò conseguito dovrebbe essere ripartito, ad avviso del requirente, come segue: l'85% a presidenti e membri del c.d.a. (ed all’interno di questo gruppo il 20% ai presidenti e l’80% ai componenti del c.d.a. medesimo), il 15% al responsabile tecnico ed il residuo 5% a quello amministrativo; considerato il decesso nel frattempo avvenuto del signor V (membro c.d.a.), la quota di danno allo stesso ritenuta imputabile dal Collegio dovrebbe essere assunta in carico alla collettività.

Analoga ripartizione viene proposta dall'Ufficio requirente per l’addebito ai convenuti sia del danno di natura non patrimoniale cagionato al Consorzio quale lesione della reputazione e dell’identità dell’Ente (danno-conseguenza) e sia del danno all’immagine turistica, commerciale, ambientale e sociale della Regione Campania lesa a livello e con risonanza internazionale (danno-evento), entrambi quantificati equitativamente in € 66.666,60, tenendo conto –per la prima voce di danno- dell’importanza dell’area servita e della sua dimensione demografica e –per la seconda voce di danno– delle spese necessarie al ripristino dell’immagine della Regione Campania in proporzione alla produzione dei rifiuti di quell’Ente rispetto alla Regione stessa.

…Omissis…

DIRITTO

1. …omissis…

8. Risolte come sopra esposto le questioni pregiudiziali e preliminari proposte dalle difese dei convenuti, il Collegio può esaminare in punto di merito la vicenda descritta nella premessa in fatto. Deve quindi procedersi alla verifica della sussistenza, nel caso concreto, degli elementi tipici della responsabilità amministrativa che, com’è noto, si sostanziano in un danno patrimoniale, economicamente valutabile, arrecato alla pubblica amministrazione, in una condotta connotata da colpa grave o dolo, nel nesso di causalità tra il predetto comportamento e l'evento dannoso, nonché nella sussistenza di un rapporto di servizio fra coloro che lo hanno determinato e l'ente che lo ha subito.

9. Con riferimento, in primo luogo, all’elemento oggettivo del danno pubblico, l'esame inerente la relativa sussistenza nel caso all'esame della Sezione, richiede, oltre alla distinzione delle tre voci di nocumento configurate dalla Procura, la ricostruzione delle disposizioni normative vigenti sull'argomento all'epoca dei fatti contestati agli odierni convenuti.

9.A. Per quanto concerne, in primo luogo, il danno patrimoniale diretto (mancati introiti a titolo di corrispettivo per la vendita di materiale raccolto in maniera differenziata) va osservato, posto che la raccolta differenziata mira al riutilizzo dei prodotti di scarto di qualsiasi presidio soprattutto abitativo per poterne produrre di nuovi ottenendo diversi vantaggi a livello sia economico e sia ecologico, che il d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 (c.d. decreto Ronchi) ha costituito la normativa quadro sulla gestione dei rifiuti fino all’entrata in vigore del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, di attuazione della delega contenuta nella legge 15 dicembre 2004 n. 308, per il riordino, il coordinamento e l’integrazione della legislazione in materia ambientale, dando attuazione alle direttive comunitarie 91/156/Cee sui rifiuti, 91/689/Cee sui rifiuti pericolosi e 94/62/Ce sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

In generale –e senza voler qui riproporne l’articolato esame, già svolto in precedenti pronunce di questa Sezione Giurisdizionale: cfr. sentenze n. 1/2011, 143/2012 e 427/2012, citate a mero titolo esemplificativo- dall'articolato quadro normativo concernente la materia de qua emerge, l'obbligo, ricadente per quanto di competenza e sotto vari profili anche sulle singole amministrazioni comunali e –dunque- sugli organismi sovra comunali rappresentati dai Consorzi di Bacino -di cui oltre più specificamente si dirà- di attuare le prescrizioni legislative e commissariali in materia di raccolta differenziata dei rifiuti, fase imprescindibile e rilevantissima della gestione integrata del ciclo dei rifiuti, finalizzata a scopi di tutela ambientale, di risparmio energetico e di realizzazione di nuovi prodotti mediante riciclaggio.

Venendo, poi, a quanto specificamente rileva ai fini del presente giudizio, va ricordato che Il Consorzio di Bacino Napoli 2, istituito con legge regionale n. 10 del 10-02-1993, è (era) ente, con sede in Casoria, deputato per regolamentazione statutaria al perseguimento degli obiettivi di effettuazione ed incremento della raccolta differenziata nel settore dello smaltimento dei r.s.u. della Regione Campania, quale operazione essenziale all’attuazione del ciclo integrato dei rifiuti, con competenza nel distretto territoriale comprendente le Amministrazioni comunali di Acerra, Afragola, Arzano, Caivano, Cardito, Casalnuovo di Napoli, Casandrino, Casavatore, Casoria, Crispano, Frattamaggiore, Frattaminore, Grumo Nevano e Sant’Antimo. Secondo quanto stabilito dall’O.P.C.M. n. 2425/1996, i Comuni in parola sono tenuti alla raccolta differenziata (obbligo successivamente confermato dal d.lgs. 22/1997, cd. decreto Ronchi sopra richiamato); ai medesimi Comuni, con legge n. 21/2006 (d.l. 245/2005) prima e con legge n. 61/2007 poi, è stata imposta la partecipazione ai Consorzi, con delega delle attività finalizzate alla raccolta differenziata, e l’affidamento in via esclusiva ai Consorzi stessi della r.d., dietro versamento da parte dei Comuni partecipanti di una quota pari ad € 1,00 per abitante.

Gli obiettivi connessi con la raccolta differenziata di carta, vetro, plastica, metalli, legno e frazione organica, sono poi stati gradualmente assegnati ai Consorzi di Bacino, insieme ad altri compiti (gestione discariche esaurite, trasporto, realizzazione di piazzole di stoccaggio delle frazioni separate e di impianti di produzione del compost, di recupero di inerti e di trattamento degli ingombranti), per effetto di quanto previsto dall’O.P.C.M. n. 2560/1997, che ha individuato nei Consorzi i soggetti tenuti a collaborare con il Commissario Straordinario all’Emergenza Rifiuti, e poi dall’O.P.C.M. n. 2774/1998, dall’O.P.C.M. n. 2948/1999, la quale ha stabilito a beneficio dei Consorzi il calcolo e l’accollo degli oneri gestionali a carico dei comuni, nonché l’avvio dei L.S.U. per la realizzazione del “Progetto Ambiente”, dall’O.P.C.M. n. 3286/2003, che ha stabilito una maggiorazione di € 0,015xKG sulla tariffa di conferimento dei rifiuti al fine di reperire risorse per la raccolta differenziata, nonché dalla legge n. 21/2006 (dianzi citata) e dall’O.P.C.M. n. 3529/2006, che hanno disposto e regolamentato l’assegnazione di risorse economiche, e dall’O.P.C.M. 3564/2007, che ha stabilito l’affidamento in via esclusiva ai Consorzi di Bacino della raccolta differenziata.

Va opportunamente evidenziato, altresì, che con l’ordinanza n. 319/2002 del commissario delegato, con cui sono stati approvati il piano di ridefinizione gestionale del ciclo integrato dei rifiuti nella regione Campania e il piano economico finanziario riferito allo sviluppo del ciclo integrato dei rifiuti nei rispettivi ambiti, si è evidenziato nelle premesse, fra l’altro, quanto segue:

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

Il contenuto delle surrichiamate disposizioni, sinteticamente riportato, consente di individuare scopo e missione, nonché le ragioni delle consistenti risorse di mezzi e di personale e della cospicua dotazione economica che, nel corso degli anni di gestione dell’”emergenza rifiuti”, sono state affidate ai Consorzi di Bacino, fino al loro scioglimento ed accorpamento negli A.T.O. di cui alla legge n. 156/2006 (ed alla L.R.C. n. 4 del 28-03-2007). E’ stata, poi, la legge n. 123/2008 a prevedere che i Consorzi di Bacino delle Province di Napoli e Caserta venissero sciolti e riuniti in un Consorzio Unico, il cui gestore ha provveduto allo scioglimento ed alla nomina, al posto dei presidenti dei consigli d’amministrazione e dei commissari straordinari, di cinque nuovi responsabili delle articolazioni territoriali del Consorzio Unico. La finalità è quella di garantire un puntuale funzionamento del servizio di smaltimento dei rifiuti –soprattutto mediante il potenziamento della r.d.- e la riduzione dei suoi costi amministrativi, per poter così incrementare il sistema della raccolta differenziata nelle due Province. In virtù dei criteri di efficienza, programmazione e razionalizzazione, destinati ad animare l’operato del Consorzio Unico, si è dunque previsto di provvedere alla predisposizione del piano industriale per la definizione delle specifiche competenze in materia di raccolta differenziata, con l’obiettivo di una riduzione immediata dei costi di gestione e di una migliore funzionalità.

Del resto, l’infondatezza dell’assunto difensivo –secondo cui solo con le leggi 21/2006 e 87/2007 vi sarebbe stata l'introduzione di obblighi per i consorzi di bacino in materia di raccolta differenziata e, comunque, le competenze principali, se non esclusive, nella materia de qua sarebbero sempre spettate ai singoli Comuni- è chiaramente dimostrata da quanto disposto dallo stesso Statuto consortile, che all’art. 4 prevede, fra le “Finalità del Consorzio”, “il recupero ed il conferimento differenziato delle materie prime secondarie (MPS)” (lett. b) (cfr. all. n. 6 al fascicolo di Procura). Inoltre, nel “Programma Consorzio Bacino Napoli 2” sottoscritto dall’allora Presidente del CdA D è chiaramente detto che “Essenzialmente i Consorzi di Bacino devono svolgere la loro attività per tutto quanto concerne la raccolta differenziata ed il suo smaltimento (realizzazione degli impianti e loro gestione)” (cfr. all. n.18 al fascicolo di parte di D ed altri).

In atti risulta che il Consorzio di Bacino Napoli 2 ha raggiunto, nel periodo oggetto di contestazione (2003-2007),operando su un numero limitato di comuni rispetto a quelli partecipanti alla compagine consortile (nove su quattordici, pari a 118mila abitanti su circa 450mila abitanti dell’intero ambito territoriale, e, quindi, pari al 25% circa della massa rifiuti potenziale), i seguenti livelli percentuali di raccolta differenziata:

· 2003: non risulta il dato sul livello di raccolta differenziata raggiunto dal Consorzio, mentre la percentuale complessivamente raggiunta, anche autonomamente, dai comuni interessati, raggiunge il 4,40%;

· 2004: non risulta il dato sul livello di raccolta differenziata raggiunto dal Consorzio, mentre la percentuale complessivamente raggiunta, anche autonomamente, dai comuni interessati, raggiunge 4,43%;

· 2005: 0,766% il livello di raccolta differenziata, che, sommata alla percentuale raggiunta autonomamente dai comuni interessati, raggiunge il 5,83%;

· 2006: 0,913% il livello di raccolta differenziata, che, sommata alla percentuale raggiunta autonomamente dai comuni interessati, raggiunge il 5,33%;

· 2007: 3,25% il livello di raccolta differenziata, che, sommata alla percentuale raggiunta autonomamente dai comuni interessati, raggiunge il 6,03%.

La voce di danno patrimoniale diretto, derivante dai suindicati bassissimi livelli di raccolta differenziata dei rifiuti, contestata in questa sede dalla Procura ad amministratori e dirigenti del Consorzio di Bacino Napoli 2, concerne –come già precedentemente evidenziato- i mancati introiti a titolo di corrispettivo per la vendita di materiale raccolto in maniera differenziata, incontrovertibilmente verificatisi.

In merito alla quantificazione del danno de quo, ritenuto sussistente nella fattispecie, il Collegio ritiene, dunque, condivisibile la prospettazione attorea, secondo cui esso va individuato nei mancati introiti, ottenibili a titolo di corrispettivo per la vendita di materiale raccolto in maniera differenziata, il cui importo deriva dalla comparazione del reddito minimo potenzialmente realizzabile in base alla legge con gli introiti effettivamente incamerati per il conferimento presso i consorzi di filiera (per il tramite del Consorzio di Bacino) del materiale raccolto in maniera differenziata, per ogni singola frazione merceologica, comparazione che viene effettuata dalla P.R. in modo estremamente prudenziale, mediante l’inserimento di una importante defalcazione, di cui oltre si dirà. Pertanto, in generale, il danno pubblico per mancati ricavi a titolo di corrispettivo della vendita di materiale destinato al recupero ed al riciclo emerge ponendo in proporzione gli introiti incamerati nell’anno solare, corrispondenti alle percentuali di raccolta raggiunte (nella più alta misura rilevata, cioè aggiungendo anche la quantità di materiale raccolta direttamente dai comuni e poi consegnate al Consorzio), con la soglia obbligatoria minima da raggiungere in base a quanto previsto dall’art. 24 del d.lgs. 22/97 (35% entro il 2003). Il correttivo dell’importo risultante dalla differenza sic et simpliciter tra gli importi astrattamente realizzabili mediante la vendita del materiale destinato al riciclo in presenza del raggiungimento delle percentuali di r.d. di volta in volta determinate ex lege e quelli effettivamente realizzati dal Consorzio di Bacino Napoli 2 nel periodo in considerazione, tuttavia, richiede la considerazione della circostanza che –nel medesimo periodo- anche a causa delle inefficienze perduranti del sistema di raccolta, il costo del conferimento del materiale organico risultava superiore al costo di conferimento del “tal quale”, per cui la frazione organica è stata economicamente improduttiva a tutto il 2005, tanto da necessitare di una contribuzione incentivante -il contributo pari a € 40 per tonnellata per lo smaltimento del materiale organico raccolto in maniera differenziata di cui all’O.P.C.M. n. 3479/2005- ed il Consorzio di Bacino Napoli 2 ha mancato la raccolta –tra l’altro- proprio della frazione organica. Quindi, il requirente ha condivisibilmente ritenuto di defalcare in via equitativa dal danno come calcolato anno per anno, un ammontare corrispondente al valore del 10% dei rifiuti globalmente raccolti, con il risultato di fissare il livello di raccolta differenziata da raggiungere nella misura del 25%, anziché in quella del 35% legislativamente previsto.

Qui di seguito si riporta, quindi, il dettaglio del calcolo del danno subito dal Consorzio di Bacino Napoli 2, sulla scorta dei dati forniti dal Consorzio medesimo.

… omissis …

Valga soltanto soggiungere, sul punto, che considerata la prudenzialità dei criteri applicati dal requirente nell’operare la suindicata quantificazione, non può certamente farsi luogo, come richiesto da parte dei convenuti, a compensatio lucri cum damno, che dovrebbe derivare –sempre secondo l’assunto difensivo- dal fatto che la r.d. dei rifiuti determinerebbe costi superiori a quelli derivanti dallo smaltimento del “tal quale”, visto che, oltretutto –come giustamente posto in rilievo nell’atto introduttivo del giudizio- “la raccolta differenziata non è solo utile in quanto tale, ma è necessitata ex lege e non può comunque trovare il proprio limite in inesistenti (e comunque non comprovati con una analisi dei costi che tenga conto del valore di efficienza del ciclo dei rifiuti) maggiori costi di predisposizione delle strutture e dei mezzi di raccolta, né di esecuzione concreta della stessa. Ciò in quanto la raccolta differenziata è l’obiettivo primario della legge (che si fa espressione di una esigenza della collettività) e del ciclo integrato dei rifiuti (che è l’applicazione tecnica di tale esigenza), ed è tanto lo scopo sociale, quanto l’interesse pubblico perseguiti dai consorzi di bacino. La palese ingiustizia del su descritto danno pubblico, ontologicamente certo e risarcibile, deriva dalla evidente violazione della cogente normativa recata dal ‘decreto Ronchi’ e dalle norme di settore sulle percentuali minime di ‘differenziata’”.

9.B. Per quanto concerne il pregiudizio arrecato –secondo la prospettazione attorea- all’immagine turistica della Regione Campania, la Procura ne quantifica l’importo in € 66.666,60, “tenendo conto della produzione dei rifiuti di quell’Ente rispetto alla Regione stessa, e della stima estremamente prudenziale di 10.000.000 annui operata in analoga contestazione … con riferimento alle spese necessarie al ripristino dell’immagine turistica, commerciale, ambientale e sociale della Regione Campania lesa a livello e con risonanza internazionale”.

Riguardo alla lesione al bene-immagine della struttura pubblica di riferimento (Regione Campania), va premesso, in generale, che è ormai pacifico in giurisprudenza che per la sussistenza di tale forma di pregiudizio è necessario il superamento di una soglia minima di rilevanza del comportamento tenuto dal pubblico agente e della conseguente potenzialità lesiva dell'immagine e del prestigio della P.A. di detto comportamento, tale cioè da minacciare l'affidamento riposto dalla comunità sociale in quell'amministrazione (v. Sez. Giur. Veneto, sentenza n. 322/2009; Sez. Giur. Umbria, sentenza n. 103/2007).

Orbene, nella fattispecie va osservato che la mancata realizzazione di un adeguato sistema di raccolta differenziata dei rifiuti –essenziale ai fini della corretta gestione del ciclo integrato dei rifiuti, come già precedentemente evidenziato- ha inciso in modo significativo rispetto al bene-immagine della Regione Campania. Invero, è noto che l’emergenza ambientale ha determinato importanti ripercussioni sul settore turistico, ma anche sull’immagine complessiva regionale, stante anche l’enorme risonanza mediatica determinata dalla interminabile ed irrisolta vicenda della (praticamente inesistente, in particolare in alcuni ambiti provinciali della Regione) gestione della raccolta e del recupero/riciclo dei rifiuti.

Le vicende legate all’aggravarsi della crisi dello smaltimento dei rifiuti, verificatesi ripetutamente negli ultimi anni, hanno determinato evidenti ripercussioni sull’andamento del turismo nella Campania e del suo relativo impatto economico, in considerazione della contrazione significativa del turismo organizzato, sia nazionale e sia –soprattutto- internazionale, contrazione tale da far ritenere –ovviamente- che il discredito derivatone abbia posto in discussione l'affidabilità dell'istituzione regionale agli occhi dei cittadini, diffondendo all'esterno di essa la convinzione della usuale difformità dell'agire della Regione Campania rispetto alle norme legislative e di buona amministrazione; tutto ciò, a non voler considerare l’ovvia circostanza che gli operatori turistici non hanno potuto far altro –oltre a puntare su sconti, promozioni e pubblicità- che invocare l’intervento e la collaborazione degli Enti locali e nazionali, per ristabilire l’immagine turistica della regione, in Italia e all’estero.

Analogo discorso va fatto per i prodotti tipici locali, soprattutto alimentari, la domanda dei quali è sensibilmente calata in ragione dell’amplissima notorietà degli effetti insalubri sull’ambiente e sul territorio regionale campano causati dall’emergenza rifiuti.

Pertanto, tale posta di danno va ritenuta senz’altro sussistente nel caso di specie e da quantificare nell'importo di € 60.000,00, secondo una valutazione equitativa, effettuata ex art. 1226 c.c., in lieve riduzione rispetto alla prospettazione attorea, assumendo quali ragionevoli indicatori, da un lato, il buon nome dell'amministrazione interessata, la dimensione della struttura organizzativa danneggiata, i (gravissimi) effetti su di essa del comportamento dannoso ed il campo di azione della sua attività, e, dall'altro lato, il ruolo non apicale del Consorzio di Bacino Napoli 2 nella complessiva gestione del ciclo integrato dei rifiuti relativo al circuito regionale.

9.C. Infine, la Procura ha rilevato la sussistenza, nel caso all’esame del Collegio, di una lesione di natura non patrimoniale in disfavore del Consorzio di Bacino Napoli2, indicata come danno alla reputazione dell’Ente.

Tale ultima tipologia di pregiudizio è ormai uniformemente descritta dalla giurisprudenza contabile, come consistente, per le pubbliche amministrazioni, nella lesione del diritto alla propria identità personale, al proprio buon nome, alla propria reputazione e credibilità, in sé considerate, tutelato dall’art. 97 della Costituzione; in particolare, la Corte di Cassazione (Sezione III civile, 04.06.2007 n. 12929) ha statuito che la lesione del diritto della persona giuridica all’integrità della propria immagine è causa di danno non patrimoniale risarcibile, sia sotto il profilo della sua diminuita considerazione presso i consociati in genere o presso quei settori con i quali l’ente interagisce, sia sotto il profilo dell’incidenza negativa che la sminuita reputazione cagiona nell’agire delle persone fisiche dei suoi organi. Ne consegue che l’illecito in questione si concretizza ogniqualvolta un soggetto, legato da un rapporto di servizio con la Pubblica Amministrazione, ponga in essere un comportamento criminoso e sfrutti la posizione ricoperta per il soddisfacimento di scopi personali utilitaristici e non per il raggiungimento di interessi pubblici generali, così minando la fiducia dei cittadini nella correttezza dell’azione amministrativa, con ricadute negative sull’organizzazione amministrativa e sulla gestione dei servizi in favore della collettività.

La più recente giurisprudenza di legittimità consente la risarcibilità del danno non patrimoniale oltre i limiti derivanti dalla riserva di legge posta dall’art. 2059 c.c. e non presuppone la qualificazione del fatto illecito come reato ex art. 185 c.p. (Cass., Sez. III Civ., 4 giugno 2007, n. 12929, cit.).

La risarcibilità del danno non patrimoniale in favore della persona giuridica, in passato limitata ai danni derivanti da reato, è, quindi, consentita –secondo la lettura costituzionalmente orientata dell’art. 2059 c.c.– quando venga in rilievo la lesione di un diritto inviolabile inerente alla persona fisica non avente natura economica ai sensi dell’art. 2 Cost., in tal modo configurandosi un caso determinato dalla legge, al massimo livello, di riparazione del danno non patrimoniale. Evidentemente, tra i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, rientra quello all’immagine della persona giuridica, privata o pubblica.

Siffatto principio, dapprima applicato alle sole persone giuridiche private, è stato di recente esteso anche alla p.a., precisandosi, ad esempio, come pure gli enti territoriali esponenziali possono essere lesi in quei diritti immateriali della personalità, che sono compatibili con l’assenza di fisicità, quali i diritti all’immagine, alla reputazione, all’identità storica, ecc. (in tal senso, Cass., 22 marzo 2012, n. 4542).

Del resto, com'è noto, lo stesso giudice delle leggi, con la sentenza n. 355/2010, di rigetto della sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30 ter, cit., peraltro sostanzialmente interpretativa della disposizione in questione, ha affermato l'astratta configurabilità, da individuarsi mediante un'analisi del tessuto ordinamentale anche costituzionale, di interessi non patrimoniali di titolarità della p.a., la cui lesione concreti il diritto al relativo risarcimento.

Orbene, questa Sezione si è di recente espressa in modo non uniforme, circa la possibilità di riconoscere autonomia concettuale e giuridica al danno all'immagine non patrimoniale (definito come danno "alla reputazione") rispetto a quello -patrimoniale- inteso quale mero ristoro del pregiudizio economico subito o subendo dall'ente per recuperare la propria credibilità e di disancorare la correlativa azione risarcitoria dalle condizioni di procedibilità indicate dall'art. 17, comma 30 ter, d.l. n. 78/2009. Invero, mentre nella sentenza n. 460/2012 è stato espresso il principio della non autonoma configurabilità del danno all'immagine patito dalla persona giuridica rispetto alla lesione della reputazione e dell'identità della P.A., nella pronuncia n. 376/2012 si è affermato quanto segue: “il pregiudizio alla reputazione ..., quale lesione di una situazione soggettiva a natura giuridica diversa dall'immagine, rientra nella giurisdizione di questa Corte. Del resto la reputazione dell'ASL, quale articolazione del SSN, costituisce un valore giuridico fondamentale connesso agli obiettivi europei della finanza pubblica sana (art. 103-117 Cost.), anche perché la spesa sanitaria costituisce la voce preminente dei bilanci regionali e una delle più rilevanti del conto economico consolidato della Pubblica Amministrazione. È essenziale, quindi, che il cittadino e le imprese trovino la garanzia del sindacato di questa Corte quale baluardo difensivo contro gli sprechi e le condotte di malaffare che imperversano e offuscano la reputazione dell'Amministrazione, minando il senso di appartenenza del cittadino alle Istituzioni, con conseguente disaffezione dalla sfera dell'azione pubblica ...”.

Orbene, per quanto tale ultima impostazione si appalesi aderente alla più recente evoluzione giurisprudenziale improntata alla costante ricerca dell'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni di più nuova introduzione in materia di lesione del prestigio della P.A. e –dunque- ampiamente condivisibile, va osservato, peraltro, che nel caso di specie il rilevato nocumento alla reputazione del Consorzio di Bacino Napoli 2 –da intendersi come derivante dal deterioramento del rapporto di fiducia tra cittadini e istituzione pubblica- non emerge in atti come concretamente verificatosi, ovvero non è assistito da evidenti e significativi riscontri probatori, con la conseguenza che la domanda di risarcimento di tale voce di danno deve essere, ad avviso del Collegio, rigettata.

10. Ciò posto, e rilevata sotto il profilo del rapporto di servizio la sussistenza della relazione d'immedesimazione organica tra gli odierni convenuti -all'epoca dei fatti amministratori e funzionari responsabili di vari servizi- ed il Consorzio di Bacino Napoli 2 , va poi osservato, per quel che concerne il nesso di causalità rilevabile tra il danno descritto e quantificato ai punti 9.A. e 9.B. che precedono e le condotte tenute dai convenuti, quanto segue.

Certamente, il duplice pregiudizio in parola va ricollegato, complessivamente, ai comportamenti osservati dagli amministratori (presidente e membri dei CdA, l’uno in carica sino al settembre 2005 e l’altro sino al termine del periodo contestato, cioè fino al dicembre 2007) ed alla dirigenza (responsabile dei servizi tecnici, responsabile del servizio economico finanziario).

Invero, in atti risulta che la gestione dell’attività del Consorzio è stata connotata, nel periodo suindicato, da inefficienza, inefficacia ed antieconomicità, in quanto, soprattutto, i mezzi meccanici destinati alla raccolta dei rifiuti sono stati acquisiti –almeno fino al 2006- in maniera del tutto insufficiente rispetto alle effettive esigenze ed a prezzi fuori mercato e non sono stati adeguatamente custoditi, per cui sono stati oggetto di danneggiamento, sabotaggio e furto in varie occasioni, risultando così in pessimo stato di conservazione. Inoltre, vi è stata una generale utilizzazione illogica ed insufficiente del personale in genere, compresi gli L.S.U. assegnati, dislocati sul territorio in maniera irrazionale, perché rispondente alle esigenze di residenza e di scarsa applicazione del personale medesimo, rimasto così completamente inutilizzato.

Nella relazione IGF del 2007 –ricordata in precedenza- si evidenzia, infatti, che i dati relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti effettuata dal Consorzio di Bacino Napoli 2 mostrano come essa sia stata costantemente decrescente negli anni dal 2000 al 2005, ricevendo poi una risalita nel successivo biennio, grazie alla “maggiore disponibilità di automezzi sul territorio, determinata anche dall’avvio (dicembre 2006) dei n. 5 automezzi presi a nolo dalla I. s.r.l.”; nella medesima relazione si osserva, altresì, che “l’incremento registrato nei primi mesi del 2007, per effetto del potenziamento del ‘parco automezzi’ di un numero di 5 unità, testimonia che, se gli organi consortili avessero assunto nei precedenti periodi uguali iniziative, avrebbero potuto esser realizzate già da tempo maggiori e più consistenti percentuali di raccolta differenziata. Al di là degli evidenti benefici di carattere ambientale, ciò avrebbe determinato il conseguimento di maggiori ricavi ed una minore dipendenza dalle erogazioni di risorse finanziarie del Commissariato di Governo”. La mancata assunzione di tali iniziative viene ascritta dall’IGF sia all’ostruzionismo della maggior parte dei Comuni consorziati -dovuta alla preferenza per la conservazione dei preesistenti rapporti contrattuali con aziende private assegnatarie del servizio di raccolta differenziata- e sia alle “gravi lacune manifestatesi in termini di programmazione e di gestione delle risorse umane, strumentali e finanziarie in capo agli organi che a diverso titolo (politico-amministrativo e gestionale) avrebbero dovuto perseguire gli obiettivi di volta in volta fissati dal legislatore, regionale prima, nazionale poi”.

Con l’ausilio della documentazione acquisita presso lo stesso Consorzio, in sede di analisi del “parco automezzi” in dotazione dell’Ente nel periodo 2000-2007 e delle relative variazioni, nella relazione IGF si osserva che i dati, in essa analiticamente e dettagliatamente riportati, “sono estremamente indicativi non solo delle difficoltà operative ed ambientali nelle quali l’Ente ha operato ed opera tuttora, ma sono chiara dimostrazione … di quel deficit di programmazione gestionale che ha caratterizzato l’attività del Consorzio negli ultimi anni”, rilevando, in proposito, che “gli effetti negativi della raccolta differenziata attuata dal Consorzio di Bacino NA 2 sono da ricondurre a diversi fattori, fra i quali non può essere taciuto quello inerente alla carenza di automezzi a disposizione del Consorzio in relazione all’ampio bacino di utenza servito ed alla mancanza di un deposito ove condurre in custodia gli automezzi stessi”. Sul punto, la relazione prosegue segnalando che “Nonostante l’esperimento di diverse procedure … alla data di svolgimento dei presenti accertamenti ispettivi, il Consorzio di Bacino NA 2 non ha provveduto a rimuovere le condizioni di disorganizzazione logistica e di insicurezza che hanno caratterizzato e caratterizzano tuttora la gestione del ‘parco automezzi’” e che “tale situazione di ‘frammentarietà’ è stata determinata non solo dalla indisponibilità di un adeguato locale adibito a deposito degli automezzi, ma anche dall’organizzazione del lavoro in essere presso il Consorzio, che ha privilegiato, nella scelta della sede ove condurre gli automezzi in deposito, la vicinanza ai luoghi di residenza dei n. 149 dipendenti addetti alla raccolta, a discapito della funzionalità del servizio e della sicurezza del luogo di deposito dei mezzi stessi”. A proposito dell’organizzazione del personale addetto alla raccolta differenziata, quindi, nella relazione IGF, analizzando la tipologia e le caratteristiche degli automezzi in dotazione del Consorzio nonché i dati relativi alle squadre di lavoratori dislocate sul territorio e sugli automezzi –al fine di conoscere il grado dell’effettivo utilizzo dei lavoratori medesimi da parte del Consorzio- si osserva che “la formazione delle squadre di lavoratori addetti alla raccolta differenziata nel territorio attualmente servito dal Consorzio non risponde ad una logica di efficiente ed efficace organizzazione del servizio, bensì trae la sua ragione nella necessità di garantire comunque una fittizia occupazione ai dipendenti addetti al Consorzio, il cui numero è di gran lunga superiore a quello strettamente necessario in relazione agli automezzi a disposizione ed al territorio oggi raggiunto dal servizio di raccolta differenziata”.

Orbene, che tali consistenti inefficienze gestionali siano addebitabili agli odierni convenuti, si evince, in primo luogo, dalle stesse disposizioni contenute nello Statuto consortile, che all’art. 28, disciplinante “Ruolo e competenze del Consiglio di Amministrazione”, stabilisce che quest’ultimo “elabora, interpreta e definisce gli indirizzi generali adottati dall’Assemblea ai fini della loro traduzione in specifiche politiche e strategie d’intervento, orientando l’azione dell’apparato amministrativo attraverso specifici atti e direttive”, oltre a deliberare i regolamenti rimessi dalla legge alla sua competenza (ivi compreso quello per il funzionamento degli Uffici e dei Servizi), il Piano programma e i suoi aggiornamenti, il Bilancio pluriennale di previsione, il Bilancio preventivo economico annuale, il Bilancio di esercizio, l’assunzione, la sospensione e il licenziamento del personale. L’art. 34, dedicato al Presidente CdA, lo descrive come “l’organo di raccordo fra Assemblea e Consiglio di Amministrazione, che coordina l’attività di indirizzo con quella di governo e di amministrazione ed assicura l’unità delle attività imprenditoriali del Consorzio”. Conseguentemente, gli artt. 44 e 46, riguardanti i Responsabili dei Servizi e la funzione dirigenziale, stabiliscono che i Dirigenti dei Servizi “sono responsabili della gestione amministrativa dell’azione del Consorzio, tradotta in atti e sviluppata attraverso la direzione delle strutture organizzative nelle quali è articolata l’Amministrazione Consortile” e “sono tenuti annualmente alla stesura di un programma di attività che traduce in termini operativi gli obiettivi fissati dagli organi di governo”.

Venendo, dunque, all’analisi delle singole posizioni degli odierni convenuti, e delineando in primo luogo l’apporto causativo del danno de quo ascrivibile ai membri del CdA si osserva che ad essi sono addebitabili le più consistenti e reiterate omissioni in cui è consistita la sopra descritta inefficiente ed inefficace gestione delle più importanti attività (attuazione del servizio r.d. dei rifiuti, in particolare) normativamente affidate ai Consorzi di Bacino, visto che non risulta in atti che il CdA in parola abbia mai assunto concrete iniziative finalizzate al potenziamento del parco automezzi in dotazione al Consorzio, al reperimento di un deposito idoneo alla custodia degli automezzi medesimi –che sono stati fatti oggetto, infatti, di vari furti, come ricordato nella relazione IGF menzionata in precedenza- ed alla corretta utilizzazione dei lavoratori impiegati presso l’Ente e degli LSU in particolare. Invero, la gestione posta in essere dal CdA de quo è stata, per lo più, improntata al continuo e reiterato ricorso a sterili argomentazioni autogiustificative ed autocommiserative, basate sulle doglianze –puntualmente riproposte nella presente sede- riguardanti il progressivo svuotamento delle competenze dei Consorzi di Bacino, la progressiva riduzione delle risorse economiche agli stessi assegnate –addebitabili al Commissario di Governo- e l’ostruzionismo delle amministrazioni dei Comuni ricompresi nell’ambito consortile, orientate più a conservare i preesistenti rapporti convenzionali con aziende private che ad affidare l’attività di raccolta dei rifiuti urbani (e della differenziata, in particolare) al Consorzio di Bacino. Del continuo ricorso alle doglianze in parola –da ritenersi solo parzialmente fondate, secondo le condivisibili osservazioni contenute nella relazione IGF e nell’atto di citazione e svolte, altresì, dal PM di udienza in sede di rimodulazione della domanda risarcitoria del danno patrimoniale diretto- costituiscono significativa testimonianza le delibere del medesimo CdA di dimissioni dall’incarico (n. 360/2002 e n. 58/2003, all.ti n. 13 e n. 14 al fascicolo di parte). Che fosse possibile, invero, comunque assumere concrete iniziative finalizzate al potenziamento del parco automezzi in dotazione al Consorzio ed al reperimento di un deposito idoneo alla custodia degli automezzi medesimi, è dimostrato dal fatto che esse sono state effettivamente poste in essere dal successivo CdA.

Infine, va rilevato che i piani industriali elaborati e approvati dal CdA, riguardo in particolare la realizzazione di un sistema integrato di raccolta dei rifiuti, nonché la Relazione previsionale e programmatica del bilancio 2003 (all. ti nn. 21, 22, 23, 24, 25 e 26 al fascicolo di parte), rappresentano enunciazioni teoriche di vari propositi, azioni e definizioni, privi del supporto delle necessarie previsioni circa le fonti e l’ammontare dei finanziamenti che avrebbero dovuto consentirne la realizzazione, indicazioni senza le quali, naturalmente, le previsioni progettuali si presentano come concretamente irrealizzabili.

Per quanto, poi, concerne la mancata utilizzazione dei LSU –che secondo la condivisibile prospettazione del PM di udienza non è causa di diretto depauperamento patrimoniale di alcun Ente ma rappresenta ulteriore e rilevante causa della quasi totale inefficacia ed inefficienza della gestione consortile- dagli atti relativi al giudizio n. 59009 risulta –a chiara conferma di quanto rilevato nella relazione IGF e puntualizzato nell’atto introduttivo del giudizio- che agli LSU è stata dedicata una serie di atti deliberativi progettuali, approvati tra il 2003 ed il 2007, contenenti in realtà, la mera reiterata proroga del progetto originario approvato con delibera n. 30/1997 (riguardante la raccolta differenziata dei materiali riciclabili e la sensibilizzazione/educazione dei cittadini alla medesima raccolta differenziata dei rifiuti), rimasto così sempre inattuato. In effetti, la relazione IGF e l’atto introduttivo del giudizio n. 59009, condivisibilmente evidenziano come la sostanziale inutilizzazione dei lavoratori impiegati presso l’Ente consortile –e dei LSU in particolare- abbia rappresentato una delle più rilevanti cause della fallimentare gestione dell’Ente stesso.

Tale ultima inadempienza va ritenuta addebitabile, secondo le risultanze degli atti di causa, anche ai membri del CdA D e Altri che –pur essendo stati autori di iniziative finalizzate al potenziamento del parco automezzi, la cui insufficienza ha costituito una delle principali cause del fallimento gestionale consortile- hanno anch’essi omesso di assumere qualsivoglia iniziativa intesa alla proficua utilizzazione di una delle principali risorse dell’Ente, costituita, appunto, dal personale impiegato, oltretutto in considerevole numero di unità. Invero, l’unico atto che appare in qualche modo inteso ad una razionale organizzazione della gestione dei LSU ai fini di un complessivo miglioramento del servizio istituzionale, è la disposizione del Presidente CdA Vincenzo DEL PRETE n. 9256 del 06-11-2007 (cfr. all. senza n. al fascicolo di Agrippino LEUCOIO) con cui è stato conferito al dipendente del Consorzio arch. Luigi Fiorillo l’incarico di provvedere alla preparazione di un progetto di organizzazione dei LSU in forza presso l’Ente, mediante una ripartizione territoriale che ne garantisse l’uso ottimale.

Inoltre, il deficit di programmazione gestionale che ha caratterizzato la complessiva gestione consortile, è sicuramente rilevabile, secondo le risultanze degli atti di causa –pur se in misura decisamente minore, per quanto dianzi osservato- anche a carico del CdA D.

Riguardo il Responsabile dei Servizi Tecnici del Consorzio di Bacino Napoli 2 Agrippino LUCOIO, va evidenziato che questi, pur avendo certamente posto in essere una serie di iniziative finalizzate al raggiungimento degli obiettivi istituzionali –come risulta sia dalle osservazioni contenute nella relazione IGF sopra richiamata e sia dalla documentazione allegata alle memorie difensive- consistite anche nel sottoporre all’attenzione del CdA le rilevanti problematiche gestionali e le pressanti esigenze riorganizzative della generale attività consortile, ha, tuttavia, provveduto soltanto negli ultimi mesi del 2006 e nei primi del 2007 a redigere dei progetti di riorganizzazione del servizio di r.d. dei rifiuti e di impiego dei lavoratori, progetti che, oltretutto –come rilevato nella relazione IGF con riferimento alla relazione tecnica del 14-03-2007- contengono “una serie di propositi, azioni e definizioni non supportate dalle necessarie previsioni circa le fonti di finanziamento che dovrebbero assicurarne la realizzazione”, senza le quali, ovviamente, le previsioni e le indicazioni progettuali si risolvono in mere enunciazioni teoriche, insuscettibili di realizzazione concreta. Pertanto, non può non riscontrarsi, a carico dell’arch. L, l’assunzione di un comportamento complessivamente incidente sulla determinazione del danno descritto in precedenza.

Per quanto, infine, concerne il Responsabile del Servizio Economico Finanziario del Consorzio di Bacino Napoli 2 Carmine A titolare di incarico di collaborazione professionale coordinata e continuativa, a tempo determinato con decorrenza 02-01-2002, quale Ragioniere Economo del Consorzio di Bacino Napoli 2 (cfr. all. n. 1 al fascicolo di parte), il Collegio non ritiene di poter integralmente condividere il rilievo difensivo, secondo cui egli era del tutto privo di qualsiasi competenza in riferimento all'organizzazione del personale –e, dunque, al raggiungimento degli obiettivi in materia di r.d.- che rientrava, invece, nelle competenze del Settore Tecnico consortile. Invero, dalla lettura dell’art. 2 del conferimento dell’incarico emerge che egli era, sì, preposto al controllo dell’orario di lavoro e della presenza in servizio del solo personale dipendente assegnato al Settore Ragioneria ed Economato, ma anche era incaricato di curare tutte le procedure relative alle assunzioni, alle nomine, al collocamento a riposo ed alle iniziative disciplinari, relative, dunque, a tutto il personale consortile; è fondata, invece, la deduzione difensiva di A secondo cui il controllo dell’orario di lavoro e della presenza in servizio del personale dipendente in carico agli impianti o distribuiti per la varie incombenze sul territorio di competenza del Consorzio di Bacino Napoli 2, era affidato all’Ingegnere Capo (cfr. conferimento del relativo incarico all’arch. C, all. n. 2 al fascicolo del convenuto A).

Ciò che sul punto rileva in modo particolare, tuttavia, è il fatto che l’art. 39 dello Statuto consortile indica il Ragioniere fra le “figure professionali ritenute indispensabili per il funzionamento dei Servizi del Consorzio” (cfr. all. n. 4 al fascicolo di parte), tant’è vero che A provvide ad inviare al CdA allora in carica (nota prot. n. 2085 del 09-03-2007, all. n. 8 al fascicolo di parte) sollecito all’individuazione e definizione del programma di attività cui i dirigenti del Consorzio avrebbero dovuto conformarsi, dovendo il Responsabile dell’Ufficio Ragioneria “esplicitare in cifre quelli che sono gli obiettivi e gli indirizzi” stabiliti dal CdA, precisando, altresì, che in mancanza, egli avrebbe comunque provveduto all’elaborazione del bilancio preventivo, “esimendosi però da ogni responsabilità nel caso in cui esso non dovesse rispecchiare in pieno quelle che sono le linee guida dell’organo direttivo”. Tutto ciò evidenzia, dunque, il rilievo dei compiti affidati a A, titolare dell’incarico di Responsabile del Settore Economico Finanziario a decorrere dal 2002 sino ad almeno tutto il 2007, nell’ambito dell’Ente consortile, in riferimento, in particolare, alla programmazione economico-finanziaria della gestione, il che non consente di ritenerne posizione, competenze e comportamenti del tutto svincolati, sotto il profilo causale, dalla gestione medesima, la cui inefficacia, inefficienza ed anti-economicità ha dato causa alla produzione del nocumento descritto e quantificato ai punti 9.A. e 9.B. che precedono.

Ciò posto, tuttavia, già in sede di contestazione introduttiva del presente giudizio, il requirente ha evidenziato che il danno de quo deve essere in parte addebitato all’ufficio del Commissariato ed agli amministratori dei comuni consorziati. Il primo, infatti, va ad avviso del requirente ritenuto responsabile di superficialità organizzativa, di assenza di reali controlli ed interventi a correzione dell’operato dei consorzi, di mancanza di assistenza amministrativa, di consulenza tecnica, di conferimento di mezzi nei confronti dei consorzi medesimi e di una diversa organizzazione delle attività (anche mediante l'avocazione dello stesso compito assegnato di raccolta differenziata). Agli amministratori dei comuni consorziati, invece, va rimproverata, secondo la ricostruzione operata nell'atto introduttivo del giudizio, l'assoluta mancanza di collaborazione ai fini della gestione e della soluzione del problema della raccolta differenziata dei rifiuti. In ragione di tali considerazioni, il requirente ha inizialmente prospettato l’addebito agli odierni convenuti di “solo” un terzo (pari ad € 2.160.782,78) del complessivo danno patrimoniale diretto (pari ad € 6.482.348,34). Nel corso dell’odierno dibattimento, il PM di udienza ha ulteriormente ridotto la contestazione in parola ad un sesto del complessivo danno, ovvero ad € 1.080.391,39, in considerazione della ritenuta parziale fondatezza dei rilievi difensivi in proposito, concernenti –come evidenziato nella premessa in fatto- il rilevante difetto di collaborazione sia degli uffici commissariali e sia delle amministrazioni comunali, cui sono ricollegabili la mancata trasformazione in s.p.a., la mancata attivazione dei piani industriali elaborati e la mancata realizzazione concreta delle delibere adottate dal c.d.a. per realizzare un efficiente sistema di raccolta differenziata dei rifiuti.

Il Collegio ritiene, per quanto dianzi considerato, fondata la domanda attorea, concernente il danno patrimoniale diretto, siccome riformulata nel corso dell’odierna udienza.

Il danno medesimo, così come quello derivato dalla lesione dell’immagine turistica della Regione Campania (pari, come dianzi statuito, ad € 60.000,00), va ripartito, stanti le suesposte considerazioni nonché per la durata dei rispettivi incarichi, come segue: per l’80% (€ 864.313,10 + € 48.000,00) a carico dei membri del CdA D (dunque, € 123.473,30 + € 6.857,14 ciascuno, restando peraltro a carico della collettività la quota ricadente su V, deceduto in data 14-05-2007: cfr. certificazione allegata al n. 7 del fascicolo di Procura), per il 10% (€ 108.039,14 + € 6.000,00) a carico dei membri del CdA DP (dunque, € 15.434,16 + € 857,14), mentre per l’8% (€ 86.431,30 + € 4.800,00) va poi addebitato ad L e per il 2% (€ 21.607,83) a A, per il quale ultimo –si rammenta- è stata statuita l’inammissibilità della domanda risarcitoria concernente il danno all’immagine turistica della Regione Campania.

11. Riguardo, infine, all'elemento soggettivo dell'illecito amministrativo-contabile in controversia, che la Procura ha indicato come colpa grave, questo deve, del pari, essere ritenuto sussistente, fatta eccezione per i convenuti L e A, per le considerazioni che di seguito si espongono.

I componenti dei CdA del Consorzio di Bacino Napoli 2 hanno posto in essere, con i loro comportamenti per lo più omissivi, pur aventi diversa incidenza sulla determinazione del danno suindicato, consistiti nella palese violazione delle disposizioni normative regolanti il servizio di raccolta differenziata dei rifiuti e delle regole di buona amministrazione. Invero, essi hanno posto in essere una gestione dell’Ente a dir poco disarmonica rispetto ai principi di economicità, efficienza ed economicità cui dovrebbe essere informata l’azione amministrativa, come emerge del tutto evidente da quanto considerato in punto di nesso di causalità. Invero, i soggetti di che trattasi hanno trascurato di adempiere i fondamentali doveri istituzionali loro affidati, consistenti nella programmazione dell’attività dell’Ente –da effettuarsi non mediante mere enunciazioni teoriche, ma attraverso concrete e precise indicazioni progettuali, che sono invece del tutto mancate- nell’assunzione di iniziative finalizzate al potenziamento ed alla custodia del parco automezzi del Consorzio e nella razionale utilizzazione del personale ivi impiegato. Tutto ciò ha dato luogo, per evidenti negligenza ed imperizia, non solo ad inutile dispendio delle risorse affidate all’Ente consortile, ma anche –e tale è il nocumento oggetto del presente giudizio- al conseguimento di ben scarsi introiti per la vendita del materiale destinato al recupero ed al riciclo nonché alla lesione dell’immagine turistica della Regione Campania.

Per quanto concerne L e A, invece, il Collegio non ravvisa la sussistenza a loro carico dell’elemento soggettivo della colpa grave, poiché in atti risulta che essi si sono comunque attivati per quanto di loro competenza –come già rilevato al punto 10 che precede- pur se mediante iniziative inidonee a dar luogo al pieno adempimento dei loro compiti istituzionali, comportamento che può, tutt’al più, ritenersi meramente colposo.

12. Conclusivamente, questo Collegio ritiene che Il danno patrimoniale diretto subito dal Consorzio di Bacino “Napoli 2” (poi confluito nel Consorzio Unico ex lege n. 123 del 14-07-2008) negli anni 2003-2007 per mancati ricavi nella vendita del materiale differenziabile, quantificato in € 1.080.391,39, oltre al pregiudizio arrecato all’immagine turistica della Regione Campania, quantificato in € 60.000,00, … omissis…