

Ecc.ma PROCURA REGIONALE della CORTE DEI CONTI della SICILIA

DENUNCIA DI DANNO ERARIALE



OGGETTO: mancato raggiungimento da parte del Comune di Palermo degli obiettivi stabiliti dalla normativa vigente in materia di raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani

I sottoscritti

- Claudia Mannino, nata a Carini il 26/08/1978 e residente a Capaci in via A. Diaz, 43, c.f. MNNCLD78M66B780V, telefono: 3208534793, email: mannino_claudia@camera.it,
- Riccardo Nuti, nato a Palermo il 22/08/1981 e ivi residente in via Filippo Di Giovanni, 50, c.f. NTURCR81M22G273I, email: nuti_riccardo@camera.it,
- Giorgio Ciaccio, nato a Palermo il 2/09/1981 e ivi residente in via Bernini, 5, c.f. CCCGRG81P02G273H, email: gciaccio@ars.sicilia.it,
- Giampiero Trizzino, nato a Palermo il 14/11/1977 e ivi residente in Via F.P. Di Blasi, 31, c.f. TRZGPR77S14G273V, email: gtrizzino@ars.sicilia.it,
- Adriano Varrica, nato a Palermo il 4/9/1982 e ivi residente in Via Thaon de Revel, 22, c.f. VRRDRN82P04G273N, email: adrianovarrica@gmail.com,

ESPONGONO QUANTO SEGUE

Visto che

- in materia di rifiuti, il diritto comunitario ha imposto agli Stati membri, attraverso le direttive del Consiglio n. 91/156/CEE del 18/3/1991 e 99/31/CE del 26 aprile 1999, l'obbligo di adottare tutte le misure necessarie ad assicurare il recupero o lo smaltimento degli stessi senza pericolo per la salute dell'uomo e senza l'uso di procedimenti o di metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente, vietandone nel contempo l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato;
- il decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22 che - fino all'entrata in vigore del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, di attuazione della delega contenuta nella legge n. 308 del 2004 per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale - ha costituito la normativa quadro sulla gestione dei rifiuti, che prevede, in attuazione della citata direttiva europea 91/156/CEE, l'adozione di un sistema di raccolta differenziata idoneo a consentire la drastica diminuzione dei rifiuti avviati in discarica e la realizzazione di un modello alternativo di smaltimento i cui punti qualificanti sono il riciclo dei materiali, il compostaggio della frazione organica e il collocamento in discarica (o termovalorizzazione) del solo residuo;
- lo stesso decreto n. 22/1997, e successive modifiche, ha provveduto ad individuare le funzioni amministrative che in materia di raccolta differenziata competono a ciascun livello di governo, centrale, regionale, provinciale e comunale, attribuendo allo Stato il compito di indicare i criteri generali per l'organizzazione e l'attuazione della raccolta (art. 18, comma 1°, lettera m), alle Regioni

la funzione di provvedere alla "regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata di rifiuti urbani, anche pericolosi, con l'obiettivo prioritario della separazione dei rifiuti di provenienza alimentare, degli scarti di prodotti vegetali e animali, o comunque ad alto tasso di umidità, dai restanti rifiuti" (art. 19, comma 1°, lettera b), alle Province la cura dell'organizzazione delle attività di raccolta differenziata dei rifiuti urbani e assimilati sulla base di ambiti territoriali ottimali delimitati ai sensi dell'articolo 23 (art. 20, comma 1°, lettera g) e ai Comuni il compito di stabilire "le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani, al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi" (artt. 21, comma 1°, lettera c, e 23, co. 3);

- per dare maggiore concretezza all'obiettivo di un utilizzo razionale ed economicamente vantaggioso dei rifiuti, il predetto decreto ha anche disposto (art. 24) che in ogni Ambito Territoriale Ottimale (A.T.O.) la raccolta differenziata degli stessi venga assicurata in misure percentuali minime del 15% entro due anni dall'entrata in vigore del decreto stesso, del 25% entro quattro anni e del 35% dal sesto anno (percentuali successivamente fissate dall'art. 205, comma 1, del D.Lgs. n. 152/2006 e dall'art. 1, comma 1108, della legge n. 296/2006 nella misura del 35% entro il 31 dicembre 2006, del 40% entro il 31 dicembre 2007, del 45% entro il 31 dicembre 2008, del 50% entro il 31 dicembre 2009, del 60% entro il 31 dicembre 2011 e del 65% entro il 31 dicembre 2012);
- l'articolo 3, comma 24, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, definisce la cosiddetta ecotassa: "Al fine di favorire la minore produzione di rifiuti e il recupero dagli stessi di materia prima e di energia, a decorrere dal 1 gennaio 1996 e' istituito il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, così come definiti e disciplinati dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915";
- l'art. 205, comma 3, del D.Lgs. n. 152/2006, inoltre, al fine di penalizzare il conferimento in discarica dei rifiuti e di rafforzare i previsti obblighi di raccolta differenziata, ha introdotto, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi minimi fissati dalla legge, un'addizionale del 20% al tributo dovuto per il conferimento in discarica, da applicarsi nei confronti dell'A.T.O. con successiva ripartizione dell'onere tra quei Comuni del territorio che non abbiano raggiunto le prescritte percentuali minime;

Tenuto conto che

- le percentuali di raccolta differenziata¹ raggiunte a Palermo negli anni sono le seguenti: 4.8% anno 2000; 5.5% anno 2001; 5.9% anno 2002; 6.2% anno 2003; 7.5% anno 2004; 8.1% anno 2005; 9.6% anno 2006; 6.8% anno 2007; 7.4% anno 2008; 8.1% anno 2009; 7.7% anno 2010; 10.2% anno 2011; 10.6% anno 2012. I Dati ufficiali del 2013 ancora non sono disponibili, pur tuttavia v'è da segnalare come la percentuale di raccolta differenziata per la città di Palermo sia ancora molto lontana dagli obiettivi previsti dall'art. 205, comma 1, del D.Lgs. n. 152/2006 per l'anno 2012. (65% di Rd)

¹ I dati riportati in merito alle percentuali di raccolta differenziata sono stati estrapolati dal sito del Comune di Palermo e da quello dell'ISTAT (http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_INDRACDIFF)

Considerando che

- il nuovo impianto normativo fonda la propria ratio nel fatto che "la raccolta differenziata svolge un ruolo rilevante e prioritario nel sistema di gestione integrato dei rifiuti, in quanto consente sia di ridurre il flusso dei rifiuti da avviare allo smaltimento, sia di condizionare positivamente l'intero sistema di gestione, garantendo: a) la valorizzazione delle componenti merceologiche dei rifiuti sin dalla fase della raccolta; b) la riduzione delle quantità e della pericolosità dei rifiuti da avviare allo smaltimento indifferenziato, individuando tecnologie più adatte di gestione e minimizzando l'impatto ambientale dei processi di trattamento e smaltimento; c) il recupero di materiali e di energia nella fase del trattamento finale; d) la promozione di comportamenti più corretti da parte dei cittadini, con conseguenti significativi cambiamenti nelle abitudini di consumo, a beneficio di politiche di prevenzione e di riduzione" (*deliberazione n. 6/2007/G della Sezione centrale di controllo della Corte dei conti sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato*);
- da un punto di vista strettamente giuridico occorre, tra l'altro, evidenziare che in base all'articolo 1, comma 2, del legislativo 22/97, le disposizioni dello stesso costituiscono principi fondamentali della legislazione statale, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e, secondo il successivo comma 3, le disposizioni di principio costituiscono, nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome aventi competenza esclusiva in materia, norme di riforma economico - sociale. (*CORTE DEI CONTI Sez. Giur. Liguria, 27 Maggio 2013 Sentenza n. 83*);
- all'articolato quadro normativo appena descritto emerge, l'obbligo ricadente sulle singole amministrazioni comunali di attuare le prescrizioni legislative in materia di raccolta differenziata dei rifiuti, e di garantire, indipendentemente dal soggetto cui è materialmente affidato il servizio di raccolta dei rifiuti urbani, il rispetto delle percentuali minime previste dalla legge. La fissazione di soglie minime della raccolta differenziata risulta, infatti, necessaria ai fini del raggiungimento degli obiettivi fissati dal legislatore, oltre che della credibilità del sistema stesso, e l'adempimento del dettato normativo non può non costituire un puntuale e inderogabile obbligo per le amministrazioni, la cui violazione viene, infatti, "sanzionata" con aggravii di costo per lo smaltimento a carico dei Comuni inadempienti. (*CORTE DEI CONTI Sez. Giur. Liguria, 27 Maggio 2013 Sentenza n. 83*);
- l'osservanza delle previsioni del decreto n. 22/97 e segnatamente dell'art. 24 relativo alle percentuali minime di raccolta differenziata, (percentuali successivamente fissate dall'art. 205, comma 1, del D.Lgs. n. 152/2006 e dall'art. 1, comma 1108, della legge n. 296/2006 nella misura del 35% entro il 31 dicembre 2006, del 40% entro il 31 dicembre 2007, del 45% entro il 31 dicembre 2008, del 50% entro il 31 dicembre 2009, del 60% entro il 31 dicembre 2011 e del 65% entro il 31 dicembre 2012), da realizzare secondo scaglioni progressivi annuali, costituiva, pertanto, adempimento inderogabile del gestore, posto a tutela di un interesse generale e, sicuramente, prevalente rispetto a quello vantato dalle stesse parti. (*CORTE DEI CONTI Sez. Giur. Liguria, 27 Maggio 2013 Sentenza n. 83*).

Tutto ciò premesso, visto, tenuto conto e considerato, si segnala alla Corte dei Conti

- il mancato rispetto delle predette disposizioni, con realizzazione della raccolta differenziata in misure significativamente inferiori a quelle previste dal citato art. 24 del decreto n. 22/97 e dall'art. 205

comma 1, del D.Lgs. n. 152/2006, ha comportato a carico del Comune il pagamento di oneri aggiuntivi per il conferimento in discarica del materiale che avrebbe dovuto essere destinato proficuamente alla raccolta differenziata ed ha, pertanto, arrecato al Comune di Palermo un danno patrimoniale conseguente;

- Il presunto danno erariale sia pari ai maggiori costi sostenuti per il conferimento in discarica di materiale che avrebbe dovuto essere oggetto di raccolta differenziata. Detti oneri sono stati, in particolare sostenuti a titolo di "tariffa smaltimento rifiuti", tributo speciale ex art. 3, comma 24 della legge n. 545/1995 e dall'addizionale del 20% al tributo speciale prevista dall'art. 205, comma 3, del D. Lgs. N. 152/2006.
- Il presunto danno erariale sia finanche attribuibile al versamento in discarica dei rifiuti eccedenti che ha comportato anche un danno all'ambiente, per il deterioramento aggiuntivo delle risorse naturali causato dall'immissione di maggiori quantità di sostanze e microorganismi nel terreno e di gas nocivi nell'aria circostante alla discarica, danno da rifondere allo Stato. Il danno all'ambiente è definito dall'art. 300, comma 1, del D.Lgs. n. 152/2006 quale "deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima". Tale norma riporta in termini puntuali la nozione comunitaria di danno ambientale, specificando che quest'ultimo consiste nel deterioramento, in confronto delle condizioni originarie, provocato alle specie e agli habitat naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria, alle acque interne, alle acque costiere ed a quelle ricomprese nel mare territoriale, al terreno, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana.

Inoltre, si segnala alla Corte dei Conti come, secondo l'opinione dei firmatari del presente esposto, i responsabili siano i sindaci e gli assessori pro tempore

- per avere, nelle suddette qualità, omesso qualsiasi attività di vigilanza e di controllo sull'esatto adempimento, da parte di AMIA S.p.A., delle prescrizioni di legge in materia di raccolta differenziata dei rifiuti, e per non avere adottato gli opportuni provvedimenti nei confronti dell'appaltatore inadempiente agli obblighi previsti dal contratto di servizio. L'eventuale concomitante azione civile contro l'appaltatore, esercitabile dall'Amministrazione e l'azione del P.M. contabile operano, pertanto, su piani del tutto distinti e sono reciprocamente indipendenti ed autonome, pur quando investono un medesimo fatto materiale, (sul punto Cass. SS.UU. 21/10/2005, n. 20343; 25/11/2008, n. 28048 e 12/5/2009, n. 10856).

Nel merito si ricorda che

- l'incontrovertibile conferma dell'esistenza di tali obblighi si ricava da quanto stabilito dagli artt. 50 e 54 del D.lgs. 267/2000, che attribuiscono al sindaco il compito di sovrintendere al corretto funzionamento degli uffici e dei servizi comunali, con il conseguente dovere giuridico di attivazione delle opportune misure correttive d'intervento in caso di violazione di legge, irregolarità e disfunzioni. Spettano analogamente all'assessore specifici poteri finalizzati al corretto funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti relativi al settore cui lo stesso risulta formalmente preposto e

rispetto al quale questi si trova nella medesima posizione del sindaco delegante. (CORTE DEI CONTI Sez. Giur. Liguria, 27 Maggio 2013 Sentenza n. 83);

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

Tanto premesso e ritenuto con il presente esposto si chiede che l'Ill.ma Procura Regionale presso la Corte dei Conti della Regione Sicilia voglia avviare un'istruttoria.

In caso di ritenuta sussistenza dei suddetti elementi si fa istanza affinché venga promosso un giudizio contabile nei confronti dei ritenuti responsabili.

Palermo, 14/09/2014

Alc. ...

Procuratore

...



Giuseppe ...