

pubblica amministrazione, negando inoltre la possibile efficacia di giudicato delle questioni risolte nei rispettivi procedimenti.

le cause proposte dai cittadini per danno ambientale (Terzigno, cava Sari). Nell'area vesuviana, sono stati avviati migliaia di ricorsi al giudice di pace, in cui si denuncia, tra l'altro, la violazione della normativa europea. Per ora tali ricorsi sono stati bloccati con una serie di eccezioni, principalmente di incompetenza dell'organo giudicante.

le controversie relative al sistema delle depositerie (macchinari oggetto di sequestro giudiziario). Si tratta di un settore assai delicato per il rischio di infiltrazioni criminali e, più in generale, di fenomeni di illegalità. Molto spesso, infatti, le imprese che gestiscono i siti sono destinatarie di interdittiva antimafia, occupano abusivamente i terreni e vengono denunciate per reati ambientali. Va detto, però, che la giurisprudenza napoletana si è fin ora pronunciata favorevolmente al pagamento delle fatture.

Si ritiene che l'intervento più incisivo dell'Avvocatura dello Stato si possa realizzare recuperando la funzione consultiva di carattere preventivo che l'Avvocatura, storicamente, ha svolto in simili controversie. Si sta infatti lavorando per valorizzare il ruolo di supporto della difesa erariale durante le trattative contrattuali, dove l'amministrazione troppo spesso non dispone delle conoscenze necessarie ad operare in tempi rapidi.

Grazie ad un'esperienza decennale presso il distretto di Napoli, l'avvocato dello Stato è stato in grado di fornire una sintesi multidisciplinare dell'attività difensiva svolta nel settore d'interesse della Commissione. La partecipazione dello Stato in qualità di parte civile ai procedimenti penali per reati ambientali, si è moltiplicata a dismisura negli anni.

Per quanto riguarda i procedimenti civili in materia, l'aspetto più delicato rimane la prova del danno ambientale. Nel recente passato, l'allora prefetto Profili si trovò ad affrontare la questione dei depositari, o meglio, dei gestori dei depositi giudiziari che avevano in custodia i mezzi destinati alla confisca. La prassi fin ora osservata è stata quella del deposito dei macchinari sequestrati in siti totalmente privi delle caratteristiche tecniche idonee ad impedire l'inquinamento del suolo. Spesso i mezzi sono stati addirittura lasciati marcire nel tempo direttamente sulla nuda terra. Nondimeno, i custodi giudiziari, ritenendo di aver assolto ai loro obblighi di custodia, hanno preteso ingenti indennità di deposito. Sono stati emessi, infatti, ben 800 decreti ingiuntivi, a fronte dei quali sono state instaurate altrettante cause di fronte al giudice di pace. Tuttavia, dopo aver riunito i procedimenti, i giudici hanno nuovamente separato i giudizi in fase decisoria: si è giunti così ad avere centinaia di sentenze diverse (e relative disposizioni sulle spese del giudizio).

Le criticità osservate dalla difesa erariale sono state ricondotte alle gravi discontinuità amministrative ed alla scarsa trasparenza nella gestione del sistema legato al ciclo dei rifiuti.

Su domanda del Presidente Pecorella e dell'on. Bratti, è stato meglio illustrato il deficit organizzativo della struttura commissariale

nella tenuta della documentazione inerente agli appalti e alle concessioni.

Nei procedimenti monitori fondati sulle fatture presentate dalle imprese affidatarie, la difesa non dispone di elementi idonei per opporsi efficacemente alle procedure esecutive.

I motivi principali della generale incapacità delle amministrazioni di controllare i risultati del proprio operato sono, da un lato, la scarsa competenza del personale amministrativo della struttura commissariale (fatta eccezione per i vertici di alto profilo), dall'altro le carenze organizzative, emerse soprattutto in occasione dei frequenti trasferimenti degli uffici, non accompagnati — paradossalmente — dal contestuale trasferimento della documentazione. Si pensi ad esempio, ai dati dei monitoraggi ambientali: sarebbero prove fondamentali, eppure non si è stati in grado di rinvenirli.

Motivo di scarsa trasparenza sui costi della gestione è poi il ricorso agli atti di concessione e, dunque, alla disciplina derogatoria delle procedure d'appalto tradizionali (è il caso, ad esempio, della concessionaria Sogesid). In questi casi il rapporto tra amministrazione e concessionario è regolato dall'atto di concessione, che contiene il cd. prezzario, dove però sono individuati soltanto i costi fissi. Non si ha invece alcuna trasparenza su quanto il concessionario paga ai suoi subappaltatori.

Pertanto, l'affidamento degli incarichi a soggetti pubblici ovvero a partecipazione pubblica ha consentito di evitare le gare d'appalto e di procedere all'affidamento diretto dei servizi.

In particolare, le società in house costituite in questo settore, in realtà, hanno solo la struttura funzionale e non la struttura amministrativa delle società di questo tipo. Il diritto europeo, invece, ammette l'affidamento diretto in house ad un soggetto societario distinto dalla pubblica amministrazione solo a condizione che venga espletata una procedura di gara.

Il Presidente Pecorella ha richiesto chiarimenti in relazione al problema delle interdittive antimafia, adottate nei confronti di numerose imprese coinvolte nel ciclo dei rifiuti, ma, inspiegabilmente, quasi sempre annullate in sede giurisdizionale dai TAR.

L'Avvocatura, confermando la rilevanza di questa problematica, oggetto non a caso di un recente incontro con la prefettura di Napoli, ha posto l'accento sulla debolezza dell'attuale sistema delle interdittive cd. atipiche. In molti casi le interdittive vengono emesse senza specificare sufficientemente gli elementi di prova a carico; nonostante la magistratura entri in possesso di elementi consistenti, tende spesso a non rivelarli immediatamente per esigenze investigative. L'interdittiva che viene notificata, così, rimane esposta al rischio di annullamento da parte del TAR, il quale, di norma, utilizza una ragionamento più garantista rispetto al *modus operandi* del prefetto. Per questo l'Avvocatura cercherà, d'ora in poi, di svolgere un'attività di mediazione e supporto: in base all'accordo concluso con la prefettura, infatti, gli atti a fondamento dell'interdittiva verranno preliminarmente esaminati anche dalla difesa erariale.

Con riferimento allo stato dei contenziosi si riporta il documento prodotto nel corso dell'audizione degli auditi (doc. 929/2).

L'Avvocatura dello Stato, ufficio distrettuale di Napoli ha trasmesso alla Commissione, in data 13 novembre 2011, una relazione sul contenzioso della struttura per i rifiuti in Campania (doc. 929/1 e 929/2):

« Parte I

Lo Stato parte civile nei processi contro la criminalità organizzata in relazione al ciclo dei rifiuti in Campania.

La costituzione di parte civile di ogni singola amministrazione (PCM, Ministero dell'ambiente, struttura commissariale, etc.) nei processi penali, avviene per il tramite dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto ricade l'autorità giudiziaria investita della trattazione, previa autorizzazione della PCM-Dipartimento degli affari Giuridici e Legislativi ai sensi dell'arti, comma 3, della legge 3 gennaio 1991 n. 3. Di seguito si evidenziano, per quanto di competenza dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Napoli, in dettaglio i procedimenti penali già indicati nella precedente, allegata, relazione del trascorso mese di luglio.

Nella pratica CT. 18970/08-Avv. Vigoriti (procedimento penale dinanzi al tribunale di Santa Maria Capua Vetere a carico di Marano Giorgio ed altri esponenti del cd. Clan dei casalesi – dal che, viene in rilievo anche il reato associativo), l'Avvocatura dello Stato ebbe a svolgere in una fase iniziale la costituzione di parte civile esclusivamente per la Presidenza del Consiglio dei Ministri ma, a seguito di richiesta del Dipartimento della Protezione civile, della Struttura di Missione del Sottosegretario di Stato all'emergenza rifiuti e del Ministero dell'ambiente, l'Avvocato dello Stato titolare integrò la costituzione di parte civile, estendendola anche alla PCM-MI.GE.CO. (ex Commissario per i Rifiuti) ed al Ministero dell'ambiente.

All'esito dell'udienza del 7 luglio 2010, il Collegio B della prima sezione penale del tribunale di Santa Maria Capua Vetere ha condannato »Tonziello Placido e Simonelli Raffaele alla pena di anni 4 di reclusione ciascuno, Roma Francesco alla pena di anni cinque di reclusione e Roma Elio alla pena di anni sei di reclusione;

... ordina, a cura e spese degli imputati responsabili dell'inquinamento ambientale ... il ripristino dello stato dell'ambiente in relazione ai terreni agricoli in Villa Literno (CE), alla località Parco 54 e in Frignano (CE), località Santa Croce...;

condanna gli imputati al risarcimento dei danni cagionati alle parti civili, Provincia di Caserta, Coldiretti Campania, Legambiente Campania ONLUS, ANPANA, PCM, Ministero dell'ambiente, regione Campania, danni da liquidarsi nella competente sede civile;

... dispone la confisca dell'azienda R.F.G. avente sede in Trentola Ducenta (CE)...;

... dispone la confisca del terreno agricolo in Frignano (CE) località Santa Croce... (...)- ».

Nella pratica CT. 18146/10-Avv. Rippa (Procedimento penale dinanzi alla V sezione della Corte di assise del tribunale di Napoli a carico di Alfani Remo ed altri esponenti del clan dei casalesi, tra i quali Roma Elio di cui al punto 1, afferente l'esercizio abusivo di stoccaggio rifiuti nella discarica Resit in località Scafarea nel comune di Giugliano in Campania), l'Avvocatura ebbe a svolgere la contestuale

costituzione di parte civile per la PCM e per il Ministero dell'ambiente. Giova evidenziare che tra gli imputati in questo procedimento vi è uno dei due vice del governatore-commissario ex ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 2425 del 1996, Bassolino, il sub-commissario Giulio Facchi (l'altro era Raffaele Vanoli) che all'epoca dei fatti contestati era munito di ampissima delega del commissario in carica per il settore dei Rifiuti (analogamente al sub-commissario Vanoli per i settori bonifiche e acque). Proprio in relazione alle attività del sub-commissario Facchi, gli inquirenti hanno evidenziato l'illegittimità delle ordinanze commissariali n. 41 del 2001 e n. 48 del 2001 a firma del medesimo, in conseguenza del contestato falso ideologico relativo ad autorizzazioni in realtà inesistenti ed a eseguite prescrizioni alle quali, in realtà, non era stata mai data ottemperanza, che hanno consentito un ingiusto profitto agli imputati per l'attività svolta. Il Nucleo tutela dell'ambiente dei Carabinieri nella relazione informativa del 10 agosto 2010 ricostruiscono dettagliatamente i fatti occorsi e contestati agli imputati.

In data 26 novembre 2010 la procura formulava ulteriore imputazione integrativa. All'esito dell'udienza preliminare del 14 dicembre 2010, il GUP del tribunale di Napoli – dottoressa Claudia Picciotti, ha disposto il rinvio a giudizio degli imputati tra i quali si segnala Bidognetti Francesco, detenuto in regime di articolo 41 bis. A seguito di richiesta dell'imputato, la posizione del Bidognetti è stata stralciata in attuazione dell'articolo 438 e ss c.p.p. (ed. rito abbreviato); il relativo procedimento è rubricato sub CT. 703/1 l A w. Rippa.

Ulteriore procedimento germinato dalla notizia di reato in argomento risulta pendente presso il tribunale penale di Santa Maria Capua Vetere che vede tra gli imputati l'on. Nicola Cosentino: per tale procedimento non vi è stata autorizzazione alla costituzione di parte civile della PCM.

La quantificazione del danno ambientale è stata effettuata solo parzialmente dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e risulta pari a euro 111.161.000,00 (euro 3.960.000,00 danno alla falda + euro 13.300.000,00 danno al suolo + euro 93.901.080,00 per la minaccia di danno dovuta alle fonti di inquinamento presenti nel sito in questione). In realtà, i danni arrecati da disastro ambientale provocato dalle attività illecitamente svolte nella discarica ex Resit sono incalcolabili e, presumibilmente, irreversibili, sia per quanto concerne la bonifica del sito che per ciò che riguarda l'inquinamento delle falde acquifere in considerazione del fatto che tantissimi prodotti agricoli sono entrati senza controllo nella catena della distribuzione anche ad uso umano.

La prossima udienza si terrà dinanzi alla Corte d'assise del tribunale di Napoli il 30 novembre p.v. (...)

La pratica CT. 3907/05-Avv. Vigoriti (procedimento penale dinanzi al tribunale di Napoli a carico di Romiti Piergiorgio ed altri 26, oltre a Impregilo, Fibe e Fibe Campania – società ex affidatane del servizio di smaltimento rifiuti) risulta ben nota ai media che hanno battezzato la controversia con il nome dell'imputato più noto: ed. «processo Bassolino».

In tale procedimento l'Avvocatura dello Stato di Napoli ha svolto costituzione di parte civile nell'interesse del Commissariato per l'emer-

genza rifiuti in Campania, per la PCM – Dipartimento della Protezione civile e per il Ministero dell'ambiente. Molteplici i reati contestati (associazione per delinquere, frode, inadempimento di pubbliche funzioni, truffa aggravata ai danni dello Stato, interruzione di pubblico servizio, abuso d'ufficio, falso ideologico in atto pubblico, età).

In altri termini, agli imputati è contestato, ciascuno per quanto di ragione, che il sistema impiantistico dello smaltimento del ciclo dei rifiuti in Campania realizzato dalle società affidatarie del gruppo Impregilo era del tutto inadeguato e, in ogni caso, non conforme rispetto alle previsioni del capitolato della gara di appalto, aggiudicato dall'allora Governatore-Commissario per l'emergenza ex ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 2425 del 1996, dottor Antonio Bassolino alla Fisia Italimpianti quale mandataria dell'ATI con le società tedesche Babcock ed Evo, mandanti, a dispetto di altri gruppi partecipanti alla gara con offerte tecnologicamente più avanzate e maggiormente rispondenti alle esigenze della stazione appaltante; in altri termini, il procedimento penale ha evidenziato che i sette impianti CDR realizzati dalle affidatarie, oltre ad essere stati realizzati con tecnologia obsoleta, del tutto insoddisfacente e difforme da quella prevista contrattualmente, non hanno mai prodotto CDR a norma. Ad ogni buon fine, si allega copia della relazione di CTU depositata agli atti del procedimento penale in argomento.

Al riguardo deve rilevarsi, peraltro, che il GIP del tribunale di Napoli, con provvedimento 26 giugno 2007, applicava alla società Impregilo SpA, Fibe SpA, Fibe Campania SpA, Fisia Italimpianti SpA, componenti dell'associazione temporanea di imprese, che si era aggiudicata l'appalto del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani della Campania, la misura interdittiva del divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, limitatamente alle attività relative allo smaltimento, trattamento e recupero energetico dei rifiuti, per il periodo di un anno e disponeva in via cautelare il sequestro preventivo della somma complessiva di 750 mil. di euro. Tale misura, come altre successivamente richieste dalla procura, risultano però annullate dal tribunale del riesame.

Il giudizio all'attualità risulta pendente in fase dibattimentale ma sullo stesso incombe l'approssimarsi del termine prescrizione dei reati che, presumibilmente, dovrebbe intervenire nel corso del 2012.

Giova evidenziare che nel corso del procedimento, alcune parti civili hanno richiesto l'autorizzazione a chiamare in giudizio la PCM e/o il commissariato per i rifiuti quale responsabile civile in relazione al coinvolgimento dei funzionari della struttura nella causazione dei reati. La difesa erariale ha escluso, adducendo ampia giurisprudenza della S.C., che nel medesimo procedimento l'ente possa rivestire la qualità di parte civile e responsabile civile per le medesime circostanze. Il collegio ha sposato in pieno la linea difensiva dell'Avvocatura dello Stato. (...)

Parte II

Le principali cause proposte dinanzi al giudice ordinario.

Come precisato nei prospetti sinottici della precedente, allegata, relazione, la risoluzione contrattuale con le ex affidatarie ha com-

portato un improvviso incremento del contenzioso dinanzi al giudice ordinario in quanto, nelle cause introdotte dai fornitori di Fibe e Fibe Campania in danno di tali società, le stesse hanno chiamato in garanzia e manleva l'organo straordinario per i rifiuti, deducendo che l'attività successiva al 15 dicembre 2005 non era svolta per conto proprio ma in nome e per conto della pubblica amministrazione.

Alla data del 31 luglio 2011 le cause civili dinanzi ai tribunali del distretto di Corte d'appello di Napoli, che vedono quale parte la struttura dei rifiuti, sono circa 500.

L'azione civile promossa dal prefetto Catenacci contro le affidatarie.

Tra le controversie di maggior rilievo, particolare importanza assume la pratica CT 6888/2005-Avv. d'Amico, causa introdotta dall'organo straordinario ex ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3341 del 2004 (prefetto Catenacci) in danno delle affidatarie, in conseguenza degli inadempimenti contrattuali nell'esercizio del contratto di affidamento. In tale giudizio, Fibe e Fibe Campania svolgevano domanda riconvenzionale deducendo maggiori oneri per responsabilità ed omissioni della pubblica amministrazione per oltre euro 400.000.000; la Struttura ulteriormente replicava mediante *reconventio reconventionis* per l'importo di euro 1.000.000.000 deducendo il danno all'immagine arrecato dai comportamenti di Fibe (rilevando, peraltro, che gli stessi erano oggetto del procedimento penale innanzi descritto sub 3).

Il giudice dottoressa Sica della IV sezione del tribunale di Napoli, con sentenza n. 4253 dell'11 aprile 2011 dichiarava il proprio difetto di giurisdizione in favore del TAR del Lazio. Sulla decisione non si è ancora formato il giudicato.

Il valore delle residuali controversie pendenti si aggira, presumibilmente, intorno ai 500.000.000,00 euro ma il personale dell'Avvocatura che opera in costante raccordo con la Unità tecnica amministrativa ha avuto modo di conoscere che sono moltissime le procedure espropriative non completatesi: tali fattispecie, presumibilmente, genereranno ulteriori contenziosi di valore indeterminabile. (...)

Parte III

I principali ricorsi proposti al TAR e la competenza funzionale del TAR Lazio.

Prima dell'avvento del decreto legge n. 245 del 2005 convertito in legge n. 21 del 2006, il TAR competente alla trattazione dei ricorsi avverso provvedimenti commissariali era quello dove aveva sede la struttura commissariale cioè Napoli. Dall'esame della tabella sinottica dei contenziosi, si desume agevolmente che fino al 2005 il contenzioso che coinvolgeva la struttura commissariale aveva ad oggetto principalmente ricorsi al giudice amministrativo della Campania, tesi all'annullamento di provvedimenti relativi all'amministrazione attiva, intervenuti per la disciplina della materia e del rapporto in concessione.

Il decreto legge n. 245 del 30 novembre 2005, convertito con modificazioni in legge n. 21 del 2006, all'articolo 1 disponeva la risoluzione del contratto di affidamento del servizio a Fibe (per la provincia di Napoli) ed a Fibe Campania (per le altre quattro province campane).

In attuazione di tale decreto legge n. 245 del 2005, la ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3749 del 14 dicembre 2005 disponeva, all'articolo 2, comma 1, che: « 2.1. A decorrere dall'entrata in vigore della presente ordinanza, il commissario delegato determina le situazioni debitorie dei comuni, dei relativi consorzi e degli altri affidatari della regione Campania, in ordine al pagamento della tariffa di smaltimento dei rifiuti e provvede al relativo recupero. Per le situazioni debitorie maturate fino alla data del 31 dicembre 2004 il commissario delegato tiene conto di quelle già certificate dai comuni, o comunque attestata dal commissario delegato medesimo, ai sensi dell'articolo 1 del decreto legge 17 febbraio 2005, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 aprile 2005, n. 53 ».

Per contro, alle ex affidatarie incombeva quanto disposto nel precedente articolo 1, comma 1: « 1. Al fine di dare urgente e compiuta attuazione al decreto legge del 30 novembre 2005, n. 245 e per assicurare la regolarità del servizio di smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, il commissario delegato assume nella propria contabilità speciale, dalle affidatane del Servizio di smaltimento Fibe SpA e Fibe Campania SpA, la gestione delle somme accantonate a titolo di contributi e maggiorazioni, ai sensi dell'articolo 2, comma 4 e 4-bis dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3032 del 21 dicembre 1999, come modificato dall'articolo 9 comma 5 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3100 del 22 dicembre 2000, ai sensi dell'articolo 5 comma 4, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3100 del 22 dicembre 2000, ai sensi dell'articolo 2, comma 4 e 5 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3286 del 9 maggio 2003 ».

Il successivo articolo 3, comma 2 bis introduceva « in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992 » una competenza funzionale del TAR Lazio, sin dalla fase cautelare.

Il contenzioso dinanzi al TAR del Lazio introdotto da Fibe SpA. per il recupero della tariffa al 15 dicembre 2005.

La tariffa per il conferimento dei RSU a valle della raccolta differenziata dei materiali in ambito comunale, veniva stabilita dalla struttura commissariale e comprendeva anche una quota da destinare ai comuni sede di impianto quale ristoro ambientale. Le ex affidatarie, quindi, fatturavano il quantitativo conferito dal comune moltiplicandolo per la tariffa stabilita dal commissariato ed aggiungendovi il ristoro per il comune. Tali quote di ristoro, però, non venivano proseguite ai comuni beneficiari ma trattenute da Fibe « in conto del maggior credito nei confronti dei medesimi comuni ». In altri termini, all'esito della risoluzione disposta *ex lege*, da un lato alla struttura incombeva l'onere di procedere al recupero della tariffa di conferimento non pagata dai comuni a Fibe ed a Fibe Campania, dall'altro le ex affidatarie dovevano trasferire sulla contabilità speciale intestata al commissario delegato le quote incassate quale « ristoro ambientale » da girare ai comuni.

In relazione al recupero della tariffa, le ex affidatarie impugnavano dinanzi al giudice amministrativo del Lazio, funzionalmente competente giusta il disposto dell'articolo 3, comma 2-bis della legge

n. 21 del 2006, il silenzio inadempimento formatosi sull'istanza delle ricorrenti tesa a « veder esercitati i poteri di nomina di commissari *ad acta* » che attivassero le procedure di pagamento della tariffa da parte dei comuni morosi. Con sentenza n. 3790/2007 l'adito giudice amministrativo accoglieva il ricorso, qualificando il comportamento omissivo dell'Amministrazione come inadempiente e nominava l'ingegner Walter Lupi commissario *ad acta* affinché provvedesse in sostituzione della struttura commissariale a completare il procedimento finalizzato alla riscossione della tariffa all'indirizzo dei comuni morosi. Nelle more, l'Avvocatura generale dello Stato proponeva appello avverso la decisione innanzi indicata ma, con sentenza n. 6057/2007 il collegio della quarta sezione Consiglio di Stato respingeva il gravame.

Deve peraltro rilevarsi che le attività demandate al commissario Lupi riguardano anche le quote di ristoro incassate dalle ex affidatarie (oltre euro 31.000.000) ma giammai versate ai comuni sede di impianti. In altri termini, il commissario *ad acta* dovrà procedere anche a quantificare le somme detenute illegittimamente (cfr nota prefetto Catenacci del 18 gennaio 2006 n. 1192 e replica Fibe del 3 febbraio 2006 n. 229) da Fibe (che nelle more ha assorbito Fibe Campania).

A distanza di quattro anni dalle cennate decisioni, le attività del commissario *ad acta* ing. Lupi non risultano terminate. (...)

Il contenzioso dinanzi al TAR del Lazio introdotto da Fibe SpA per il pagamento della cd. rendicontazione.

Ulteriore ricorso al TAR del Lazio veniva proposto dalle ex affidatarie in data 14 settembre 2009 teso all'accertamento dell'illegittimo mancato riscontro dell'Amministrazione alle richieste di pagamento delle attività relative alla « rendicontazione » effettuata da Fibe e Fibe Campania successivamente alla risoluzione del contratto di servizio disposta *ex lege* n. 21 del 2006. In particolare, le ricorrenti assumevano di aver proseguito nella gestione del servizio in quanto imposto loro *ex lege* ma l'amministrazione, a dispetto di quanto statuito all'articolo 1, comma 7, della legge n. 21 del 2006, non aveva provveduto a pagamenti per euro 51.658.572,88 che richiedeva ingiungersi, ai sensi dell'articolo 186-*bis* e/o 186-*ter*, all'amministrazione resistente.

All'esito della camera di consiglio del 28 ottobre 2009, il TAR Lazio con ordinanza n. 4963 del 2009 respingeva la richiesta di ingiunzione. Il giudizio pende all'attualità, risultando incaricato un « verificatore » – Università degli Studi La Sapienza di Roma – per l'accertamento della fondatezza della pretesa dedotta in giudizio relativa alla posizione creditoria delle ex affidatarie per le attività ex articolo 1, co. VII, della legge n. 21 del 2006.

Il contenzioso della Struttura per i rifiuti in Campania.

Nell'arco della quindicinale emergenza nel settore dei rifiuti (1994-2009) e nel biennio post-emergenziale, non meno prolifico di controversie, l'organo straordinario per i rifiuti, patrocinato *ex lege*

dall'Avvocatura dello Stato, è stato interessato da oltre 3000 controverse che di seguito si rappresentano nel quadro di fig. 1

AUTORITA' GIUDIZIARIA	NAPOLI	ALTRE	TOTALE
TRIBUNALE CIVILE	497	137	634
TRIBUNALE LAVORO	88	4	92
PENALE	33	4	37
TAR	445	365	810
CEDU		1	1
ARBITRATI	6	2	8
COMMISSIONE TRIBUTARIA	4	1	5
GDP	1573	31	1604
RICORSO STRAORD. PDR		34	34
TOTALE	2646	579	3225

Fig. 1 – Il contenzioso giudiziale nel settore dei rifiuti in Campania

Giova preliminarmente operare una ricostruzione della cornice storica in cui andranno inseriti i quadri sinottici elaborati.

1 – Dallo stato di emergenza al commissario cd. unico (rifiuti, bonifiche e acque).

Lo stato di emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania è stato dichiarato con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1 febbraio 1994 (commissario delegato è il prefetto di Napoli in carica); successivamente, il ministro dell'interno riceve delega per la Protezione civile e, con ordinanza ministeriale del 7 ottobre 1994, conferma il prefetto di Napoli quale commissario delegato.

Con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 2425 del 18 marzo 1996, il Presidente della Giunta regionale della Campania in carica viene nominato commissario delegato per l'emergenza rifiuti, bonifiche e tutela delle acque; si succedono nella carica i presidenti Rastrelli, Losco e Bassolino (interviene, successivamente, una nuova delega al Ministero dell'interno per la Protezione civile con

decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 novembre 1998). Il commissario Bassolino nomina (ai sensi dell'ordinanza ministeriale 2948 del 25 febbraio 1999) due sub-commissari (Vanoli e Facchi). Tale situazione avrà soluzione di continuità con le dimissioni del Presidente Bassolino dalla carica di commissario nel settore rifiuti in data 27 febbraio 2004 (persistendo le competenze negli altri settori Bonifiche e Acque in capo a tale organo straordinario ex ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 2425 del 1996).

Nelle tabelle riepilogative, tutto l'arco temporale indicato viene considerato un *unicum* (dal 1994 al febbraio 2004).

2 – Il commissariato per l'emergenza rifiuti

Con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3341 del 28 febbraio 2004, a seguito delle dimissioni del presidente della regione Campania dall'incarico di commissario delegato per l'emergenza rifiuti, viene costituita una nuova e distinta struttura commissariale finalizzata al superamento dell'emergenza nel settore dei rifiuti (commissario il prefetto Catenacci) continuando, chiaramente, a persistere in capo al presidente della regione Campania le competenze relative alla bonifica e tutela delle acque.

Al prefetto Catenacci subentra il capo della protezione civile, dottor Guido Bertolaso ai sensi del decreto legge n. 263 del 9 ottobre 2006 convertito in legge n. 290 del 2006. Con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3546 del 2006 viene nominato sub-commissario il prefetto gen. Altiero.

Guido Bertolaso rimane in carica fino all'avvento della ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3601 del 6 luglio 2007 che dispone la nomina a commissario delegato del prefetto di Napoli dottor Alessandro Pansa.

Il prefetto Pansa rimane in carica fino al 31 dicembre 2007, data della ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3637 del 31 dicembre 2007 con la quale il prefetto Umberto Cimmino viene nominato nuovo commissario delegato.

Il prefetto Cimmino rimane in carica solo 10 giorni (è la fase più critica dell'emergenza, in cui il blocco delle attività delle ex affidatarie, il fermo degli impianti e la paralisi della raccolta portano alla ribalta internazionale il problema dei rifiuti a Napoli).

Con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3639 dell'1° febbraio 2008 il prefetto Gianni de Gennaro viene nominato commissario straordinario per la situazione emergenziale.

Nelle more dell'incarico al prefetto De Gennaro, con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3653 del 30 gennaio 2008 il prefetto Goffredo Sottile viene nominato commissario delegato per la liquidazione delle situazioni attive e passive dell'emergenza rifiuti. A quella data, pertanto, operano due commissari: De Gennaro per la situazione tecnico-impiantistica e Sottile per l'avvio della liquidazione della struttura.

Con decreto legge n. 90 del 23 maggio 2008 convertito in legge n. 123 del 2008, viene creata la figura del sottosegretario di stato per l'emergenza rifiuti in persona del capo Dipartimento della protezione civile dott. Guido Bertolaso che, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del medesimo decreto legge n. 90 del 2008, nomina dei capi missione per i vari settori, in sostituzione dei commissari ex ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3639 del 2008 e n. 3653 del 2008: alla data del 23 maggio 2008, quindi, cessano le figure dei commissari delegati per l'emergenza rifiuti mentre lo stato di emergenza viene prorogato al 31 dicembre 2009 ex articolo 19 del cennato decreto legge n. 90 del 2008. La cessazione a quella data fissa anche il termine del secondo gruppo di dati.

Nell'arco temporale considerato, enorme rilevanza assume il disposto del decreto legge n. 245 del 2005 convertito in legge n. 21 del 2006 che da un lato dispone la risoluzione contrattuale *ex lege* con Fibe e Fibe Campania, pur costrette a provvedere a perseverare nella gestione fino all'individuazione del nuovo soggetto affidatario; dall'altro, l'articolo 3, comma 2 bis istituisce la competenza del TAR Lazio « In tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate e dei consequenziali provvedimenti commissariali spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma ». Si potrà notare come dal 2006 diminuisce il contenzioso TAR per Napoli ma si innalza vertiginosamente quello dinanzi al giudice ordinario per effetto della risoluzione contrattuale con Fibe.

3 – L'Unità Stralcio e l'Unità tecnica amministrativa.

Alla cessazione della emergenza nella regione Campania, il legislatore ha istituito una Unità stralcio affinché tale struttura potesse omogeneamente ricostruire, sulla base della organica e sistematica ricerca documentale intramoenia in uno ad un documentato impulso ex adverso da parte dei sedicenti creditori, la « massa passiva e attiva » della ultraquindicinale attività degli innanzi descritti organi che hanno gestito nel corso degli anni lo stato emergenziale.

Deve, infatti, rilevarsi che giusta il disposto dell'articolo 2 del decreto legge 195 del 30 dicembre 2009 convertito con modificazioni in legge 26 febbraio 2010 n. 26, è stata istituita nell'ambito del Dipartimento della protezione civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, un'Unità stralcio cui è demandato l'avvio delle « procedure per l'accertamento della massa attiva e passiva derivante dalle attività compiute durante lo stato di emergenza rifiuti in Campania ed imputabili alle strutture commissariali e del Sottosegretariato di Stato all'emergenza rifiuti di cui all'articolo 1 del decreto legge n. 90 del 2008, di seguito denominate: "strutture commissariali" ».

Successivamente, l'articolo 15 della ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3920 del 28 gennaio 2011 ha

istituito una Unità tecnica amministrativa in sostituzione della Unità stralcio.

La lunga premessa storica è funzionale ad evidenziare l'enorme quantità di soggetti, organi e normativa che nel corso degli anni ha caratterizzato lo stato di emergenza in Campania e le relative difficoltà per gli operatori di diritto, anche quelli istituzionali dell'Avvocatura, che si sono dovuti barcamenare tra deroghe, istituti speciali e quant'altro.

4 – Il ciclo dei rifiuti in Campania e la criminalità organizzata.

Se i cittadini della regione Campania hanno subito la situazione di emergenza nel settore dei rifiuti, vivendone in prima persona tutti i disagi in ogni singolo atto della propria realtà quotidiana, la criminalità organizzata ha avuto modo di esaltare la propria sfrontatezza ed i propri traffici, originando molti dubbi sulle reali cause della catastrofe verificatasi nella regione.

L'Avvocatura dello Stato ha incidentalmente potuto constatare nei procedimenti in cui ha avuto modo di costituirsi parte civile per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per il Ministero dell'ambiente e per la struttura commissariale, la fitta trama di intrecci sottesi al profitto che i clan camorristici (soprattutto nell'area casertana) hanno posto in essere, del tutto incuranti del disastro ambientale che andavano a concretizzare e di tutte le inevitabili conseguenze che ne derivavano per la salute pubblica.

Minacce e violenze per reperire terreni a prezzi stracciati da adibire a discariche illegali ovvero da rivendere con enormi profitti a soggetti pubblici (consorzi di bacino) in cui vi erano loro infiltrazioni; trasporto di rifiuto classificato CER 20.03.01 (rifiuto tal quale) e smaltimento del medesimo in aree agricole spacciandolo per prodotto di compostaggio (fertilizzante); utilizzo del rifiuto tal quale CER 20.03.01 in edilizia come materiale riciclato (primario e/o secondario) con evasione della tariffa di smaltimento e conseguenze nefaste per la qualità dell'opera da realizzare.

Nella pratica CT. 18970/08-Avv. Vigoriti, l'Avvocatura dello Stato rappresenta la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Protezione civile e il Ministero dell'ambiente, costituitisi quali parte civile, in un procedimento penale innanzi al tribunale di Santa Maria Capua Vetere che vede come imputati alcuni esponenti del cd. clan dei casalesi i quali, utilizzando impropriamente un'autorizzazione commissariale alla società RFC per la gestione di un impianto di compostaggio, hanno smaltito rifiuto indifferenziato ed. tal quale in fondi a destinazione agricola; facilmente immaginabile è il danno che ne è derivato alla salute, in considerazione del fatto che i prodotti agricoli sono entrati senza controllo nella catena della distribuzione anche ad uso umano.

Altri contenziosi concernenti il medesimo clan (CT. 18146/10-Avv. Ripa, CT. 703/11-Avv. Ripa, CT. 19985/09-Avv. Vigoriti) hanno interessato l'Avvocatura dello Stato di Napoli mediante la costituzione

di parte civile dello Stato anche in funzione di rendere visibilità alle attività di repressione del crimine da parte delle Istituzioni.

Nella fig. 2 vengono indicate le principali cause penali trattate dall'Avvocatura di Napoli.

COSTITUZIONE DI P.C.	18146/10-RIP	c/Casalesi - Alfani Remo
	18970/08-VIG	c/Casalesi - Marano Giorgio
	703/11-RIP	C/Casalesi - Bidognetti Francesco
	19985/09-VIG	c/Casalesi - Andreozzi Salvatore
	3907/05-VIG	c/vertici FISIA
DIFESA FUNZIONARI	13046/06-VIG	c/CATENACCI (Montesarchio)
	9607/08-DAM	c/GIANNINI (Pianodardine)
DISSEQUESTRO IMPIANTI	11029/06-DAM	Tufino
	7342/05-VIG	sette CDR

Fig. 2 – Affari penali più rilevanti

5 – Appalti di opere, servizi e forniture ed il protocollo di legalità.

Ma la criminalità organizzata non è solo quella che sfacciatamente sfida le istituzioni ed intimorisce i cittadini; sovente, essa si camuffa e veste i panni del libero imprenditore al punto di tentare (e spesso ci riesce) di entrare in affari con la pubblica amministrazione, soggetto lento nei pagamenti ma molto affidabile in quanto a solvibilità.

Anche in questo caso, occorre distinguere tra il periodo ante 15 dicembre 2005 (data di risoluzione dei contratti con Fibe e Fibe Campania) e quello successivo, in quanto lo strumento normativo vigente per l'affidamento di appalti per la pubblica amministrazione rende necessaria la certificazione dell'ufficio territoriale competente per la posizione antimafia dell'appaltatore. Successivamente alla data di risoluzione contrattuale numerosissime sono state le controversie promosse dinanzi al giudice amministrativo in conseguenza della revoca di appalti per la sopravvenuta posizione interdittiva dei rappresentanti delle società appaltatrici.

Ma i ricorsi al TAR non hanno interessato solo le interdittive antimafia, risultando gravata molto spesso tutta l'attività provvedimento dell'organo straordinario per i rifiuti. Il quadro di fig. 3 evidenzia come, successivamente all'introduzione del tribunale amministrativo funzionale (TAR Lazio ex articolo 3, comma 2-bis i. 21 del 2006) i ricorsi siano notevolmente diminuiti.

T.A.R.		1994 - 2/2004		3/2004 - 2009		2010-2011
n. 445	<2000	21	2004	52	2010	10
	2000	12	2005	82	2011	9
	2001	47	2006	29	TOT	19
	2002	35	2007	21		
	2003	107	2008	9		
	TOT	222	2009	11		
			TOT	204		

Fig. 3 – il Contenzioso dinanzi al TAR della Campania-Napoli

6 – Il contenzioso seriale dinanzi al giudice di pace.

Tra il 2008 ed il 2009 l'Avvocatura dello Stato di Napoli è stata letteralmente invasa da circa 1750 cause introdotte da cittadini della regione Campania (per la quasi totalità residenti nelle province di Napoli e Caserta) che lamentando i disagi del vivere quotidiano, hanno chiesto all'autorità giudiziaria ordinaria di condannare lo Stato (o la regione o il comune di residenza) al risarcimento del cd. danno esistenziale. Il *tsunami* derivatone ha comportato certamente disagio nell'organizzazione dell'attività dell'Istituto ma le pronunzie sono state quasi del tutto favorevoli e, laddove si è pervenuti ad una decisione di merito, esse hanno affermato l'assenza di responsabilità dell'esecutivo che dell'emergenza non era la causa ma la conseguenza.

7 – Le cause dinanzi al giudice civile.

La risoluzione contrattuale con le ex affidatarie ha comportato un improvviso incremento del contenzioso in quanto nelle cause introdotte dai fornitori di Fibe e Fibe Campania in danno di tali società, le stesse hanno chiamato in garanzia e manleva l'organo straordinario per i rifiuti deducendo che l'attività successiva al 15 dicembre 2005 non era svolto per conto proprio ma in nome e per conto della pubblica amministrazione. All'attualità, il giudice di prime cure ha respinto tale impostazione ma alcuna pronunzia di Corte d'appello risulta intervenuta.

La fig. 4 indica l'andamento del contenzioso ordinario.

TRIBUNALE CIVILE	1994 - 2/2004	3/2004 - 2009	2010-2011
n. 497	TOT 31	2004 44	2010 66
		2005 56	2011 25
		2006 47	TOT 91
		2007 59	
		2008 96	
		2009 73	
		TOT 375	

Fig. 4 – il contenzioso dinanzi al G.O. del distretto di Napoli.

2. Indagini penali che hanno riguardato la gestione commissariale

Premessa

Presso la procura della Repubblica di Napoli sono state svolte indagini molto importanti in materia ambientale concernenti anche la struttura commissariale, indagini che hanno consentito di acquisire elementi di prova a sostegno del fatto che anche i soggetti deputati a risolvere la situazione di emergenza, hanno essi stessi contribuito, attraverso i loro illeciti comportamenti, ad alimentarla.

Appare quindi opportuno evidenziare, in un apposito capitolo, le indagini che hanno consentito di accendere i riflettori sull'attività svolta dagli organi dello stato nella gestione dei rifiuti in Campania.

Si è avuto modo di verificare come l'illecita gestione dei rifiuti in Campania non sia riconducibile solo alla criminalità organizzata di stampo camorristico o alla criminalità, per così dire, ordinaria, ma ad una serie di scelte a dir poco scellerate effettuate proprio nell'ambito della gestione commissariale.

La struttura commissariale, d'altra parte, è stata affidata in alcune sue importanti articolazioni o a soggetti che non avevano alcuna esperienza nel settore, o a soggetti che, pur dotati di un'elevata professionalità, si sono mostrati immediatamente flessibili a piegarsi a logiche illecite e di comodo.

Attraverso l'analisi degli atti acquisiti dalla Commissione, relativi alle indagini svolte dalla procura della Repubblica presso il tribunale di Napoli è stato possibile acquisire contezza di una sorta di escalation in negativo della gestione commissariale.

Nell'indagine cosiddetta « Rompiballe » la procura di Napoli ha proceduto nei confronti di amministratori e dipendenti delle società Fibe e Fibe Campania SpA, di funzionari del commissariato di Governo, e dello stesso commissario di Governo in carica dal 2000 al 2004.

Ancor prima dell'indagine summenzionata erano stati sequestrati gli impianti creati per la produzione di CDR.

Ed infatti, secondo l'impostazione accusatoria, presso gli impianti venivano create:

balle di rifiuto secco prive dei parametri necessari per essere definite CDR (cod. CER 19.12.10);

una frazione umida tritovagliata che non presentava le caratteristiche nè del compost tout court nè del compost fuori specifica, e che, il più delle volte, non veniva neanche sottoposta ad un trattamento aerobico (almeno tale da far attribuire il codice CER 19.05.01);

percentuali di flussi di rifiuto assolutamente lontane dai dati progettuali.

Con successivo decreto legge n. 245 del 2005, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania, convertito dalla legge 27 gennaio 2006 n. 21, si è disposta la risoluzione dei contratti d'appalto (le ragioni di urgenza poste alla base del decreto legge erano riconducibili proprio al decreto di sequestro preventivo degli impianti di produzione di CDR ed ai provvedimenti esecutivi dello stesso).

In sostanza si è disposta:

la risoluzione dei contratti d'appalto;

l'obbligo per il commissariato di indire una nuova procedura ad evidenza pubblica;

il mantenimento alle ex affidatarie, secondo nuove condizioni, del servizio di smaltimento dei RSU;

la supervisione del servizio da parte del commissario di Governo.

E tuttavia, le misure adottate sia in via giudiziaria che in via normativa, non sono state sufficienti ad interrompere, secondo quanto approfondito dalla procura di Napoli, il ciclo delle illecità.

Si è, quindi, istruito il processo cosiddetto « Rompiballe », nell'ambito del quale si è accertato che gli impianti hanno prodotto rifiuti difformi rispetto a quelli previsti nelle ordinanze di autorizzazione ed hanno lavorato in dispregio del previsto processo di selezione.

La frazione umida non ha, secondo l'ipotesi accusatoria, mai subito alcun trattamento aerobico. Le frazioni merceologiche di risulta, che sarebbero dovute convogliare nel flusso degli scarti, in realtà sono confluite in buona parte nelle altre due frazioni, o per lo meno nella frazione secca, senza effettuare un'adeguata differenziazione tra balle di secco e di rifiuto con codice 19.12.12. « mix ».

Ai fatti sopra descritti si riconnette, in via quasi consequenziale, la cattiva gestione delle discariche utilizzate dalla struttura commissariale per lo smaltimento dei rifiuti (si pensi alla discarica di Villaricca, di Macchia Soprana, alla discarica Lo Uttaro).

Ed infatti, il conferimento di rifiuti non corrispondenti a quelli previsti ha evidentemente contribuito a determinare la produzione di quantitativi di percolato nettamente superiori rispetto alla norma.