



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3751 del 2015, proposto da:
Comune di Casoria, Comune di Pomigliano D'Arco, Comune di Sant'Antimo,
Comune di Marigliano, Comune di Mondragone, Comune di Teverola, Comune di
Casaluce, Comune di Casapesenna, Comune di Sant'Arpino, Comune di Canello
ed Arnone in persona dei rispettivi Sindaci pro tempore, rappresentati e difesi
dall'avv. Clemente Maria Enselmi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv.to
Eduardo Romano in Napoli, piazza Trieste e Trento n. 48;
Comune di San Marcellino in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e
difeso dagli avv.ti Clemente Maria Enselmi, Alfonso Quarto, con domicilio eletto
presso lo studio dell'avv.to Eduardo Romano in Napoli, piazza Trieste e Trento n.
48;

Comune di Villa di Briano in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e
difeso dagli avv.ti Alfonso Quarto, Antonio Quarto, con domicilio eletto presso lo
studio dell'avv.to Eduardo Romano in Napoli, piazza Trieste e Trento n. 48;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, rappresentata e difesa per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata in Napoli, Via Diaz n. 11; Salini Impregilo s.p.a., Fibe s.p.a. (in proprio e quale incorporante la società Fibe Campania s.p.a.); Fisia Ambiente s.p.a.; Gestione Napoli in liquidazione s.p.a., rappresentati e difesi dagli avv. Ennio Magrì, Benedetto Giovanni Carbone, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv.to Ennio Magri in Napoli, Via Carducci n. 19;

Impregilo s.p.a., n.c.;

per la condanna

delle parti intime al risarcimento dei danni subiti dagli enti ricorrenti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della Salini Impregilo s.p.a., della Fibe s.p.a., della Fisia Ambiente s.p.a. e della Gestione Napoli in liquidazione s.p.a.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 giugno 2016 il dott. Paolo Marotta e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I Comuni di Casoria, Pomigliano D'Arco, Sant'Antimo, Marigliano, Mondragone, Trentola Ducenta, Teverola, Casaluce, Casapesenna, Sant'Arpino, Scisciano, Cancellò ed Arnone, **Sparanise**, Francolise hanno citato in giudizio davanti al Tribunale di Napoli (R.G. n. 8622/2011) le società Impregilo s.p.a., Fibe s.p.a., Fisia Italimpianti s.p.a. e Gestione Napoli in liquidazione s.p.a. per ottenere la

condanna delle parti convenute al risarcimento dei danni (ambientali, patrimoniali e non patrimoniali) asseritamente subiti in relazione alla gestione del ciclo dei rifiuti durante il periodo emergenziale nella Regione Campania.

Nel giudizio si costituivano la Impregilo s.p.a. (che nel corso del giudizio assumeva la denominazione di Salini Impregilo s.p.a.), la Fibe s.p.a., la Fisia Italimpianti s.p.a. e la Gestione Napoli s.p.a. nonché, a seguito di autorizzazione giudiziale alla chiamata in causa del terzo, la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nel corso del giudizio dispiegavano intervento volontario il Comune di Villa di Briano, il Comune di Frignano e il Comune di San Marcellino, chiedendo anch'essi in via autonoma il risarcimento dei danni subiti per effetto delle condotte delle società convenute.

Con sentenza n. 13724/2014, depositata in Cancelleria il 20 ottobre 2014, in accoglimento della eccezione sollevata da alcune delle parti convenute, il Tribunale di Napoli dichiarava il proprio difetto di giurisdizione, ritenendo la causa devoluta alla giurisdizione del individuando nel giudice amministrativo.

Con ricorso consegnato all'Ufficiale giudiziario per la notifica l'8 luglio 2015 e depositato il 16 luglio successivo, le odierne parti ricorrenti hanno riassunto la causa davanti a questo Tribunale, insistendo per l'integrale accoglimento delle domande presentate.

Si è costituita in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri, eccependo la prescrizione di ogni pretesa risarcitoria.

Si sono costituite in giudizio la Salini Impregilo s.p.a., la Fibe s.p.a., la Fisia Ambiente s.p.a. e la Gestione Napoli in liquidazione s.p.a., eccependo in visa preliminare il difetto di legittimazione attiva delle parti ricorrenti nonché il proprio difetto di legittimazione passiva e contestando la fondatezza della domanda azionata; hanno eccepito comunque la prescrizione di ogni pretesa di natura risarcitoria, in quanto a far data dal 15 dicembre 2005, per effetto della risoluzione

dei loro rapporti negoziali (disposta in esecuzione del d.l. n. 245/2005), hanno operato non quali titolari del servizio, ma quale mere esecutrici del Commissario di Governo.

Con ricorso incidentale, notificato in data 11 settembre 2015 e depositato il 25 settembre successivo le società resistenti hanno chiesto:

a) per l'ipotesi di accoglimento della domanda risarcitoria proposta dalle parti ricorrenti, la condanna della Presidenza del Consiglio di Ministri – Dipartimento della Protezione civile – Unità Tecnica amministrativa ad essere manlevate o tenute indenni da ogni conseguenza e ogni esborso che dovesse derivare a loro carico dal presente giudizio;

b) in ogni caso, la condanna delle Amministrazioni resistenti al pagamento in favore dei Fibe s.p.a. (in qualità di incorporante di Fibe Campania s.p.a.) della tariffa dello smaltimento rifiuti per il servizio svolto fino al 15 dicembre 2005 nonché al risarcimento dei danni subiti in termini di extracosti e di danno all'immagine, per la cui quantificazione hanno invocato l'espletamento di c.t.u.

All'udienza pubblica del 7 giugno 2016, dopo ampia discussione, su richiesta dei difensori presenti, come da verbale, la causa è stata trattenuta in decisione.

Ritiene il Collegio di poter prescindere dall'esame delle eccezioni preliminari sollevate dalle parti resistenti, essendo il ricorso principale infondato nel merito.

Con il ricorso in esame le odierne parti ricorrenti (principali) chiedono il ristoro dei seguenti danni:

- danno derivante dall'aver predisposto uomini, siti e mezzi, per fronteggiare l'emergenza dei rifiuti;
- danno per aver corrisposto una tariffa per un servizio relativo alla gestione del servizio del ciclo dei rifiuti non adeguatamente adempiuto;
- danno non patrimoniale, sub specie di danno morale e danno all'immagine;
- danno ambientale da risarcire per equivalente.

Le parti ricorrenti tuttavia non forniscono la prova dei danni asseritamente subiti, invocando, in via istruttoria, l'espletamento di una consulenza tecnica d'ufficio per la loro quantificazione.

Secondo principi pacifici in giurisprudenza, in caso di giudizio di responsabilità avverso la p.a., spetta al danneggiato offrire la prova del danno subito, poiché nell'azione di responsabilità per danni il principio dispositivo opera con pienezza e non è temperato dal metodo acquisitivo proprio dell'azione di annullamento (ex art. 64, commi 1 e 3, c.p.a.). Quest'ultimo, infatti, in tanto si giustifica in quanto sussista la necessità di equilibrare l'asimmetria informativa tra Amministrazione e privato, la quale contraddistingue l'esercizio del pubblico potere e il correlato rimedio dell'azione di impugnazione, mentre non si riscontra in quella consequenziale di risarcimento dei danni, in relazione alla quale il criterio della c.d. "vicinanza della prova" determina il riespandersi del predetto principio dispositivo sancito in generale dall'art. 2697 comma 1, c.c. (Consiglio di Stato, sez. V, 10 febbraio 2015, n. 675; 8 agosto 2014, n. 4248; sez. IV, 26 agosto 2014, n. 4293).

In buona sostanza, le parti ricorrenti si limitano ad enumerare alcune voci di danno che sarebbero derivate dalla cattiva gestione del ciclo dei rifiuti durante il periodo emergenziale senza indicare e quantificare in maniera specifica in che cosa questi danni si sarebbero concretizzati e senza individuare il nesso eziologico tra la presunta *mala gestio* e le conseguenze dannose che ne sarebbero derivate.

La semplicistica prospettazione delle parti ricorrenti sembra non tener conto del fatto che la fase emergenziale dei rifiuti nella Regione Campania è da ricollegare ad una serie di fattori:

- il mancato avvio da parte di alcune amministrazioni locali campane di politiche di incentivazione della raccolta differenziata dei rifiuti, con la conseguente produzione di rifiuti indifferenziati di difficile smaltimento;

- - il mancato presidio del territorio e il conseguente proliferare di discariche abusive gestite dalla criminalità organizzata;
- la mancanza di impianti di termovalorizzazione in ambito regionale, che ha reso necessaria la realizzazione dei siti di stoccaggio provvisorio dei rifiuti;
- l'ostilità delle popolazioni locali alla realizzazione nel proprio territorio di discariche autorizzate e di impianti di termovalorizzazione.

Tutti questi fattori, diversamente combinati tra loro a seconda dei diversi ambiti territoriali, hanno determinato la paralisi del ciclo dei rifiuti in ambito regionale, inducendo l'amministrazione centrale ad intervenire con disposizioni legislative speciali dirette a consentire il superamento della fase emergenziale attraverso la istituzione di gestioni commissariali, cui affidare, in una prima fase, la realizzazione di siti di stoccaggio provvisorio dei rifiuti, al fine di liberare le strade cittadine dai rifiuti, e, in una seconda fase, la progressiva dismissione dei predetti siti di stoccaggio, attraverso la destinazione dei rifiuti ivi raccolti agli stabilimenti di tritovagliatura e imballaggio dei rifiuti (c.d. s.t.i.r.) e agli impianti di termovalorizzazione medio tempore realizzati.

Davvero paradossale è che ora le parti ricorrenti chiedano il ristoro delle voci di danno sopra richiamate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione civile – Unità tecnica amministrativa, essendo quest'ultima intervenuta, anche con risorse proprie, per superare una situazione di emergenza conclamata per la salute pubblica.

Con riguardo poi agli addebiti mossi dalle parti ricorrenti nei confronti delle società (Impregilo s.p.a.; Fibe s.p.a.; Fisia Italmimpianti s.p.a.), cui la Gestione commissariale ha affidato l'esecuzione di compiti operativi durante il periodo emergenziale, il Collegio fa rilevare che la (eventuale) violazione degli obblighi contrattuali assunti dalle predette società assume rilievo in primo luogo sul piano della responsabilità contrattuale nei confronti della amministrazione committente e

solo in via indiretta e mediata sul piano della responsabilità extracontrattuale nei confronti delle parti ricorrenti.

Orbene, a tale riguardo, a prescindere dalla assoluzione, in primo grado, dei vertici aziendali delle predette società per gli illeciti penali loro contestati, si deve rilevare che le parti ricorrenti non hanno fornito la prova, come era loro onere, né dei comportamenti (dolosi o colposi) delle predette società né del nesso eziologico tra questi comportamenti e i danni che ne sarebbero derivati.

Recentemente, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 2429/2015, nel confermare la sentenza del giudice di primo grado, ha respinto analoga domanda risarcitoria formulata dal Comune di Cervino nei confronti del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e di Fibe Campania s.p.a. in ragione della genericità della domanda e della mancata indicazione degli elementi costitutivi della responsabilità delle parti intime.

Analogamente, nel caso di specie, le parti ricorrenti invocano il risarcimento di diverse tipologie di danno (danni di natura patrimoniale; danni di natura non patrimoniale, sub specie di danno morale e danno all'immagine; danni ambientali) che non vengono individuati né quantificati (la determinazione viene rimessa ad una consulenza tecnica d'ufficio, di cui chiedono l'espletamento) e dei quali non dimostrano la riconducibilità ad un comportamento illecito, doloso o colposo, delle parti intime.

Ritiene invece il Collegio, secondo il principio giurisprudenziale del “più probabile che non”, che proprio l'intervento della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione civile e, per il tramite di essa, delle diverse società affidatarie della gestione dei rifiuti nella fase emergenziale, pur nelle possibili disfunzioni gestionali (rispetto alle quali è in ipotesi configurabile una responsabilità di natura contrattuale delle società affidatarie per la violazione degli obblighi contrattualmente assunti), abbia consentito il superamento della fase

emergenziale, drammaticamente documentata dai mezzi di informazione, evitando più gravi conseguenze per l'ambiente e la salute pubblica.

Stando così le cose, il ricorso principale si rivela infondato e va respinto.

Con riguardo al ricorso incidentale il Collegio deve rilevare che la domanda di condanna della Presidenza del Consiglio dei Ministri al pagamento in favore della società Fibe s.p.a. (in qualità di incorporante di Fibe Campania s.p.a.) della tariffa dello smaltimento rifiuti per il servizio svolto fino al 15 dicembre 2005 nonché al risarcimento dei danni (contrattuali) subiti in termini di extracosti, attenendo alla esecuzione di un rapporto di natura contrattuale, esula chiaramente dalla giurisdizione di questo giudice.

Nella sentenza n. 19253/2010 le Sezioni Unite della Suprema Corte, nel pronunciarsi sulla questione di giurisdizione (sollevata con specifico riferimento all'art. 4 del d.l. 23 maggio 2008 n. 90) in merito ad una controversia avente ad oggetto il pagamento dei corrispettivi dovuti per la fornitura di macchinari alla società affidataria del servizio di smaltimento rifiuti nella Regione Campania, richiamando l'orientamento già espresso dalla Corte costituzionale (nelle sentenze n. 204/2004, n. 191/2006 e n. 140/2007), hanno evidenziato trattarsi di pretese pecuniarie nascenti da un rapporto obbligatorio di tipo privatistico, nell'ambito del quale le questioni dedotte sono di natura meramente patrimoniale, come tali al di fuori della giurisdizione del g.a.

Ritiene conseguentemente il Collegio che l'accoglimento della domanda azionata dalle ricorrenti incidentali implichi l'accertamento della esistenza stessa del loro diritto a ricevere i corrispettivi invocati in relazione alle attività asseritamente svolte per conto delle strutture commissariali e la loro concreta quantificazione, in base a rapporti obbligatori di tipo privatistico, la cui cognizione deve ritenersi devoluta al giudice ordinario, secondo l'orientamento giurisprudenziale sopra richiamato, cui

questa Sezione ha già ritenuto in passato di prestare adesione (T.a.r. Napoli, sez. V, 7 luglio 2015 n. 3236).

In considerazione della complessità delle questioni dedotte in giudizio, il Collegio ravvisa gravi ed eccezionali motivi per disporre la compensazione delle spese di giudizio (il contributo unificato segue per legge la soccombenza e va, pertanto, posto a carico delle parti ricorrenti).

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così dispone:

- respinge la domanda risarcitoria formulata nel ricorso principale e, conseguentemente, la domanda di manleva formulata nel ricorso incidentale;
- dichiara inammissibile, ai sensi e per gli effetti dell'art. 11 del c.p.a., la domanda di condanna formulata nel ricorso incidentale, in quanto la relativa cognizione è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 7 giugno 2016 con l'intervento dei magistrati:

Santino Scudeller, Presidente

Pierluigi Russo, Consigliere

Paolo Marotta, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 06/07/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)