



REPUBBLICA ITALIANA

SENT. N. 179/21

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE

REGIONALE PER IL PIEMONTE

composta dai seguenti Magistrati:

Cinthia PINOTTI	Presidente relatore
Walter BERRUTI	Consigliere componente
Giuseppe Maria MEZZAPESA	Consigliere componente

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

Nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 21874 del Registro di Segreteria, promosso dalla Procura Regionale della Corte dei conti per la Regione Piemonte con atto di citazione ritualmente notificato in data 5 novembre 2020, 6 novembre 2020, 9 novembre 2020, 16 novembre 2020, 18 novembre 2020, 21 novembre 2020, 23 novembre 2020, 25 novembre 2020, 13 febbraio 2021, nei confronti di:

1. Casagrande Alessandro, nato a Ferrara, il 14 ottobre 1957, c.f. CSGLSN57R14D548V, residente in Carcare (SV), via Vecchia di Plodio, 21, elettivamente domiciliato in Via Grassi, n. 9, presso lo Studio dell'avv. Umberto Giardini (c.f. GRDMRT38C21E463W, PEC: umbertogiardini@pec.ordineavvocatitorino.it), dell'avv. Alberto Alessandro Caretta (c.f. CRTLRT77B03L219N, PEC: albertoalexandrocaretta@pec.ordineavvocatitorino.it) e dell'avv. Daniela Mistretta (c.f. MSTDNL84S69L219C, PEC:

danielamistretta@pec.ordineavvocatitorino.it), che lo rappresentano e difendono con la Prof.ssa Avv. Maria Masutti (c.f. MSTNNA62B59H657O, PEC: anna.masutti@ordineavvocatibopec.it);

2.Castaldo Francesco Paolo, nato a Vietri sul Mare (SA), il 6 giugno 1953, c.f. CSTFNC53H06L860T, residente a Mede (PV), via delle Mondine, 5, elettivamente domiciliato in Via Grassi, n. 9, presso lo Studio dell'avv. Umberto Giardini (c.f. GRDMRT38C21 E463W, PEC: umbertogiardini@pec.ordineavvocatitorino.it), dell'avv. Alberto Alessandro Caretta (c.f. CRTLRT77B03L219N, PEC: albertoalexandrocaretta@pec.ordineavvocatitorino.it) e dell'avv. Daniela Mistretta (c.f. MSTDNL84S69L219C, PEC: danielamistretta@pec.ordineavvocatitorino.it);

3.Checcucci Gaia, nata a Firenze il 17 ottobre 1970, c.f. CHCGAI70R57D612Z, domiciliata in Via G. di Vittorio n. 4, San Casciano in Val di Pesa (FI), rappresentata e difesa - anche disgiuntamente - dall'avv. Federico Tedeschini (c.f. TDSFRC48A24H501P) e dall'avv. Gianmaria Covino (c.f. CVNGMR80S12H501O), ed elettivamente domiciliata presso lo studio Tedeschini in Roma, Largo Messico n. 7, PEC: segreteria@pec.tedeschinilex.it;

4. D'Aprile Laura, nata a Roma, il 6 ottobre 1973, c.f. DPRLRA73R46H501M, ivi residente in via Ippolito Pindemonte n. 32, rappresentata e difesa dall'avv. Enrico Morigi (c.f. MRGNRC48D14H501X, PEC: e.morigi@pec.picozzimorigi.com) ed elettivamente domiciliata presso il suo studio sito in Roma alla via dei Condotti n. 9;

5.Gasparrini Giuliana, nata a Roma l'11 dicembre 1946, c.f.

GSPGLN46T51H501J, ivi residente in Via Timavo n. 34/9, rappresentata e difesa, dall'avv. Enrico Morigi (c.f. MRGNRC48D14H501X, PEC: e.morigi@pec.picozzimorigi.com) ed elettivamente domiciliata presso il suo studio sito in Roma alla via dei Condotti n. 9;

6.Gaudiello Ilde, nata a Benevento (BN), il 7 aprile 1964, c.f. GDLLDI64D47A783X, residente a Roma, via Filippo Cordova, n.36, rappresentata e difesa, dall'avv. Gaetano Gaudiello (c.f. GDLGTN65L19A783D), con studio e domicilio eletto in Benevento alla Via Colonnate, PEC: studiolegalegaudiello@pec.giuffre.it;

7.Giangrasso Marco, nato a Roma, il 14 marzo 1956, c.f. GNGMRC56C14H501P, ivi residente in Via Courmayeur, n.15, rappresentato e difeso dall'avv. Enrico Morigi (c.f. MRGNRC48D14H501X, PEC: e.morigi@pec.picozzimorigi.com ed elettivamente domiciliato presso il suo studio sito in Roma alla via dei Condotti n. 9;

8.Grillo Mariano, nato a Roma l'8 febbraio 1957, c.f. GRLMRN57B08H501Y, residente in Roma Via Guerrieri n. 15, rappresentato e difeso sia congiuntamente che disgiuntamente degli avv.ti Pasquale Varone (c.f. VRNPQL38M04F611M, PEC: pasqualevarone@ordineavvocatiroma.org) e Barbara Cavoli (c.f. CVLBBER76M66H501A, PEC: barbaracavoli@ordineavvocatiroma.org) e presso gli stessi elettivamente domiciliato in Roma, Lungotevere della Vittoria n. 9;

9.Grimaldi Renato, nato a Bari il 15 febbraio 1959, c.f. GRMRNT59B15A662M residente in Roma, via G. Bove 10, rappresentato e difeso dall'avv. Enrico Morigi (c.f. MRGNRC48D14H501X, PEC: e.morigi@pec.picozzimorigi.com) ed elettivamente domiciliato presso il suo

studio sito in Roma alla via dei Condotti n. 9;

10.Lupo Marco, nato a Genova, il 30 novembre 1969, c.f. LPUMRC69S30D969S, e residente in Siracusa, alla Via Natale Bonajuto, 4, rappresentato e difeso, dagli avv.ti Raimondo d'Aquino di Caramanico (c.f. DQNRND85L17Z404Q) e Prof. Aristide Police (c.f. PLCRTD68E10F839F), ed elettivamente domiciliato presso il loro studio in Roma, al Viale Liegi, 32, PEC: aristidepolice@ordineavvocatiroma.org;

11.Mascazzini Gianfranco, nato a Varese, il 2 marzo 1939, c.f. MSCGFR39C02L682M, deceduto in data 02.01.2021.

12.Pernice Maurizio, nato a Roma il 3 novembre 1955, c.f. PRNMRZ55S03H501M, residente in Roma via Capitanata n. 3 rappresentato e difeso dall'avv. Enrico Morigi (c.f. MRGNRC48D14H501X, PEC: e.morigi@pec.picozzimorigi.com) ed elettivamente domiciliato presso il suo studio sito in Roma alla via dei Condotti n. 9;

13.Ronco Roberto, nato a Torino, il 23 giugno 1961, c.f. RNCRRT61H23L219U, residente in Baldissero Torinese (TO), strada del Toetto n. 5/2, elettivamente domiciliato in Torino, corso Galileo Ferraris n. 120, presso il Prof. Avv. Vittorio Barosio (c.f. BRSVTR39C08L219D, PEC: vittoriobarosio@pec.ordineavvocatitorino.it), che lo rappresenta e lo difende, anche disgiuntamente, con l'avv. Fabio Dell'Anna (c.f. DLLFBA68A24L049V, PEC: fabiodellanna@pec.ordineavvocatitorino.it), con l'avv. Serena Dentico (c.f. DNTSRN84P46L219A, PEC: serenadentico@pec.ordineavvocatitorino.it) e con l'avv. Marco Briccarello (c.f. BRCMRC84H13L219A, PEC: marcobriccarello@pec.ordineavvocatitorino.it);

14. Rossa Maria Rita, nata ad Alessandria il 19 aprile 1966, c.f. RSSMRT66D59A182O, ivi residente in via Palestro n. 24, rappresentata e difesa dall'avv. Massimo Grattarola (cf. GRTMSM61A20A052J, PEC: studiograttarola@pec.it), presso il cui studio è elettivamente domiciliata in Alessandria, Via Trotti n. 46;

15. Senni Antonio, nato a Roma, il 7 maggio 1946, c.f. SNNNTN46E07H501Q, ivi residente in via Veio, n. 80, ed ivi domiciliato in Via Toscana n. 30, presso lo Studio degli avv. ti Antonio Campagnola (c.f. CMPNTN49C14G687J, PEC: antoniocampagnola@ordineavvocatiroma.org) e Monica Galano (c.f. GLNMNC71B67B963A, PEC: monicagalano@ordineavvocatiroma.org);

16. Servillo Annaclaudia, nata a Torre del Greco (NA), il 30 giugno 1972, c.f. SRVNCL72H70L259Y, residente in Roma, piazza dei Navigatori 11, rappresentata e difesa dall'avv. Luca di Felice (c.f. DFLLCU81L08H501L, P.E.C. lucadifelice@ordineavvocatiroma.org);

17. Tafuri Romilda, nata a Salerno il 25 novembre 1953, c.f. TFRRLD53S65H703Z, residente a Torino, Galleria Enzo Tortora, n. 21, rappresentata e difesa dall'avv. Carlo Emanuele Gallo (c.f. GLLCLM51R12L219K, PEC: avvcarloemanuelegallo01@pec.ordineavvocatitorino.it);

18. Tassoni Emilio, nato a Roma, il 31 ottobre 1948, c.f. TSSMLE48R31H501I, ivi residente in Via Barbarano Romano, n.9, Roma, difeso e rappresentato dall'avv. Francesco Arnaud (c.f. RNDFNC75P24H501H, PEC: francescoarnaud@ordineavvocatiroma.org), ed elettivamente domiciliato presso lo studio del medesimo in Roma, piazza di San Lorenzo in Lucina, 26.

Preso atto nella pubblica udienza del 18 febbraio 2021, tenutasi in modalità da

remoto ai sensi dell'art. 85, comma 8 *bis* del D.L. 18/2020 e s.m.i., della dichiarazione resa dal PM ai sensi dell'art. 108 comma 6 c.g.c. in relazione all'acquisito certificato di morte del convenuto Gianfranco Mascazzini non costituito con conseguente rinvio della causa per tutte le parti all'udienza del 12 marzo 2021;

Uditi all'udienza del 12 marzo 2021, tenutasi in modalità da remoto ai sensi dell'art. 85, comma 8 *bis* del D.L. 18/2020 e s.m.i., con l'assistenza del Segretario Renzo Piasco il magistrato relatore Presidente Cinthia Pinotti, il Pubblico Ministero nella persona del P.R. Quirino Lorelli, per i convenuti Casagrande Alessandro, Castaldo Francesco Paolo gli Avvocati Alberto Alessandro Caretta e Daniela Mistretta i quali richiamano la memoria di costituzione e le conclusioni; per la convenuta Checcucci Gaia l'Avvocato Gianmaria Covino; per il convenuto Grillo Mariano gli Avvocati Pasquale Varone e Barbara Cavoli; per la convenuta Tafuri Romilda l'Avvocato Carlo Emanuele Gallo; per i convenuti D'aprile Laura, Gasparini Luciana, Giangrasso Marco, Grimaldi Renato, Pernice Maurizio l'Avvocato Enrico Morigi; per il convenuto Lupo Marco gli Avvocati Raimondo D'Aquino di Caramanico e Prof. Avv. Aristide Police; per la convenuta Gaudiello Ilde l'Avvocato Gaetano Gaudiello; per il convenuto Ronco Roberto gli Avvocati Vittorio Barosio, Marco Briccarello; per la convenuta Rossa Maria Rita l'Avvocato Stefano Campora delegato dall'Avvocato Massimo Grattarola; per il convenuto Senni Antonio, l'Avvocato Monica Galano; per la convenuta Servillo Annaclaudia l'Avvocato Luca Di Felice; per il convenuto Tassoni Emilio l'Avvocato Francesco Arnaud.

Esaminati gli atti

Rilevato in

FATTO

I. In data 26 gennaio 2017 la Procura regionale per il Lazio della Corte dei conti trasmetteva, per competenza ex art. 18 c.g.c., alla Procura regionale per il Piemonte la sentenza della Corte di giustizia Ue (per l'innanzi CGUE) del 2 dicembre 2014 con la quale la Repubblica italiana era stata condannata al pagamento di una somma forfettaria di euro 40.000.000,00 nonché a versare alla Commissione europea, sul conto «Risorse proprie dell'Unione europea», a partire dal giorno di pronuncia della sentenza e fino alla sua esecuzione, una penalità semestrale calcolata, per il primo semestre successivo alla sentenza, a partire da un importo iniziale fissato in euro 42.800.000, dal quale potevano essere detratti euro 400.000,00 per ciascuna discarica contenente rifiuti pericolosi messa a norma conformemente alla sentenza ed euro 200.000,00 per ogni altra discarica messa a norma conformemente a detta sentenza.

II. A corredo della nota il P.R. del Lazio, per quanto inerente alla situazione di Serravalle Scrivia, allegava una relazione del Corpo Forestale dello Stato (per l'innanzi CFS), che con note in data 19/4/2016 e 16/5/2016, era stato delegato dal medesimo Ufficio requirente laziale ad eseguire accertamenti idonei a verificare ipotesi di responsabilità amministrativa contabile in relazione a condotte cui potesse causalmente ricollegarsi il pregiudizio derivante dalla sentenza di condanna dell'Italia da parte della CGUE del 2014.

III. A seguito di detta trasmissione il P.R. del Piemonte in data 23/3/2017 disponeva ai sensi dell'art. 70 c.g.c. la riapertura del fascicolo istruttorio con la motivazione di cui al documento depositato in atti "*Vista la nota del 16/1/2017 prot. 000787 del procuratore regionale del Lazio della corte dei conti con la*

quale stata è trasmessa la sentenza della corte di giustizia di condanna dello Stato italiano perché venuto meno agli obblighi incombenti in forza dell'articolo 260 par. 1 TFUE per la mancata messa a norma delle discariche contenenti rifiuti pericolosi e le risultanze degli accertamenti compiuti dall'ispettorato generale del corpo forestale dello Stato in relazione alle responsabilità dei funzionari pubblici con riferimento alle vicende inerenti alla discarica sud/est nel SIN di Serravalle Scrivia”.

IV. In data 20 agosto 2019 la Procura contabile del Piemonte chiedeva al Comando Carabinieri Forestali di Alessandria di approfondire taluni aspetti della relazione rimessa dalla Procura del Lazio e, segnatamente, di acquisire ulteriore documentazione, aggiornando sullo stato dei lavori eseguiti sulla discarica. Ulteriori richieste di approfondimenti e documentazione venivano rivolti al Ministero dell’Ambiente ed al Ministero per gli affari europei - Struttura di missione per le procedure di infrazione, con decreti istruttori del 9 ottobre 2019 con il fine di approfondire le modalità attraverso le quali il Ministero dell’Ambiente avrebbe dovuto dare esecuzione alle intimazioni della Corte di giustizia e di scorporare la quota di pagamenti attribuibile alla mancata bonifica della discarica di Serravalle Scrivia.

V. Poiché, secondo quanto riportato in citazione, il Ministero dell’Ambiente, a tutta la prima parte del mese di gennaio 2020, non aveva ancora adempiuto alle richieste istruttorie, sussistendo il rischio della prescrizione, legato al fatto che i pagamenti avevano avuto origine nel gennaio del 2015, per come attestato dalla Ragioneria generale dello Stato, in data 14 gennaio 2020 il PM adottava un nuovo decreto istruttorio ai sensi dell’art. 61 del c.g.c. per acquisire direttamente presso gli Uffici del Ministero elenchi, nomi ed informazioni da

parte di personale della Guardia di Finanza appositamente delegato.

VI. Ritenendo che le condotte dei soggetti coinvolti, a vario titolo, nel tardivo adeguamento alle due sentenze della Corte di giustizia, (quella accertativa dell'inadempimento del 2007 e quella di condanna del 2014) integrassero una fattispecie di responsabilità amministrativa produttiva di danno erariale la Procura notificava agli odierni convenuti, l'invito a dedurre previsto dall'art. 67 del Codice di giustizia contabile (c.g.c.), invitandoli a depositare, entro 45 giorni, le deduzioni ed i documenti da far valere in loro difesa ed a richiedere nello stesso termine l'eventuale audizione personale.

VII. All'esito dell'invito a dedurre il Ronco depositava deduzioni scritte il 3-3-2020; il Giangrasso, il 5-3-2020 (doc. 42); il Grillo il 6-3-2020, la Checcucci, il 9-3-2020, Tafuri, Senni, Casagrande e Gaudiello, il 10-3-2020; Castaldo, l'11-3-2020; Tassoni, il 23-3-2020; il sig. Lupo, il 24-3-2020; Servillo il 10-4-2020, Grimaldi, D'Aprile, Gasparri, Mascazzini e Pernice, il 6-5-2020. Alcuni invitati hanno chiesto l'audizione personale, effettuata con le modalità da remoto di cui alla disciplina emergenziale e protocolli applicativi, altri la concessione di una proroga del termine per il deposito delle deduzioni, concesso dal P.M.

VIII. Poiché le deduzioni prodotte non sono apparse all'ufficio requirente idonee a superare la contestazione di responsabilità, il PM ha notificato l'atto di citazione di cui in epigrafe a sostegno del quale, in estrema sintesi ha dedotto:
-che nell'aprile del 2007 era intervenuta la prima sentenza della CGUE con la quale era stato accertato che l'Italia era "*venuta meno, in modo generale e persistente, agli obblighi relativi alla gestione dei rifiuti stabiliti dalle direttive relative ai rifiuti, ai rifiuti pericolosi e alle discariche di rifiuti*";

-che nel dicembre 2014 la Corte di giustizia avendo ritenuto che l'Italia non avesse posto in essere tutte le azioni volte a dare esecuzione alla prima sentenza di condanna del 26 aprile 2007 la condannava per le violazioni alla direttiva discariche e gestione dei rifiuti, al pagamento di una sanzione forfettaria di circa 40 milioni di euro e di una penalità semestrale di oltre 42 milioni di euro da pagare fino all'esecuzione completa;

-che l'inerzia protrattasi per anni nel dare esecuzione alle statuizioni della prima sentenza della CGUE, che imponeva la bonifica delle aree e delle discariche, reiterata alla luce della adozione di una seconda pronuncia che aveva accertato tale colpevole inerzia, ha cagionato un danno all'erario diretto pari all'importo delle multe e penalità pagate dall'Italia alla Commissione Europea, a far data dalla seconda sentenza e fino alla declaratoria delle irregolarità;

-che in relazione agli esborsi riferibili alla discarica sita nel territorio della Regione Piemonte, a seguito della nota prot. n. 1904/2019, di risposta alla richiesta del PM è stato precisato che *“la quota di esborsi relativa a questa discarica è stata di EUR 1.200.000”*;

-che i soggetti le cui condotte hanno contribuito causalmente alla produzione del danno sarebbero da individuarsi, a giudizio del PM, nelle varie fasi temporali della vicenda, in base alle funzioni amministrative e competenze ai predetti attribuite, che portano a ritenere come gravemente colposa (sulla base di quanto emerge della relazione del Corpo Forestale dello Stato e dai Carabinieri Forestali) l'inerzia protratta nel tempo da parte dei Commissari nominati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e delle strutture del Ministero dell'Ambiente, tra l'altro reticenti nel corrispondere alle richieste della Procura Generale, ed in particolare nei confronti:

-- *dei Commissari di protezione civile* che si sono susseguiti negli anni in relazione alle attività di bonifica del sito di Serravalle protrattasi per 13 anni, dal 2001 al 2014 oltre ad ulteriori 3 anni passati per giungere alla bonifica; ad avviso del PM i Commissari, pur potendo derogare ai tempi ed alle procedure ordinarie per la acquisizione di beni e servizi e pur disponendo di cospicue risorse, hanno ritardato oltremodo la messa in sicurezza della discarica;

-- *dei dirigenti ministeriali p .t.* che si sono succeduti negli anni, ai quali competeva, in virtù delle disposizioni organizzative generali del MATTM, il compito di promuovere i procedimenti amministrativi e di dare impulso alle attività commissariali (a giudizio del PM la circostanza che, almeno fino a luglio del 2014, le competenze operative legate all'avvio e completamento dei procedimenti amministrativi e di spesa necessari alla bonifica della discarica di Serravalle non fosse direttamente allocata in capo al Ministero, bensì ai vari Commissari di Protezione civile, fa sì che per il periodo 2007-2014 vada dichiarata una responsabilità concorrente dei dirigenti ministeriali, rispetto ad una responsabilità principale dei Commissari). Quando invece, a luglio del 2014, viene definitivamente superata la fase emergenziale, la responsabilità dei dirigenti ministeriali diviene principale ed in solido con quella del soggetto incaricato direttamente delle attività di bonifica, identificato nel Presidente della Provincia di Alessandria in base all'Accordo di programma e, soprattutto, gli esiti delle indagini dei Carabinieri Forestali;

-- *dei dirigenti ministeriali p.t., incaricati delle procedure di infrazione*, cui andrebbe addebitata una responsabilità concorrente per il periodo della gestione emergenziale ed una responsabilità diretta per il periodo successivo al luglio 2014, ovvero alla data di notifica all'Italia della seconda sentenza della Corte

di giustizia, allorché, a giudizio del PM, sarebbe stato oltremodo necessario – alla luce delle statuizioni di condanna a pagare le penalità – massimizzare e concentrare tutte le attività di raccordo e coordinamento dei procedimenti amministrativi e delle gare finalizzati a completare la bonifica, senza ulteriori indugi: indugi che, invece, si sono protratti per oltre ulteriori due anni, fino alla fine del 2016;

-- *dei dirigenti ministeriali p.t. che si sono occupati di bonifiche; -del Segretario della Provincia di Alessandria dal luglio 2013 al luglio 2014; -del Presidente della Provincia di Alessandria dal luglio 2014 fino alla chiusura procedura di infrazione;*

-- *dei dirigenti della Direzione Ambiente, governo e territorio della Regione Piemonte e del Direttore generale della direzione Ambiente della Regione Piemonte che dall'esame della documentazione fatta pervenire in allegato dal Ministero dell'Ambiente, risulta avere fornito talune informazioni ed averle correttamente rielaborate solo dopo che, nella prima parte del 2016, era stata pagata una ulteriore penalità da parte dell'Italia.*

IX. Conclusivamente il PM ha individuato la responsabilità omissiva in capo: ai Commissari straordinari ed al MATTM per il periodo fino al dicembre 2013; al Segretario della Provincia di Alessandria, al Presidente p.t. della Provincia ed al MAATM per il periodo dal dicembre 2013 fino al luglio 2014; successivamente al Presidente della Provincia ed ai dirigenti delegati alle bonifiche ed a quelli delegati per le procedure di infrazione per il periodo successivo anche in relazione alla: *“responsabilità del ritardo della regolarizzazione della questione mediante la presentazione dell'adeguata documentazione d'appoggio”*.

X. Il danno erariale quantificato in euro 1.200.000,00 è stato così ripartito fra i convenuti: in via principale, per l'intero ed in solido tra loro a carico di tutti i convenuti che avevano avuto competenze primarie gestionali nella bonifica della discarica e cioè i Commissari di protezione civile prima (periodo dal 2007 al 2013), quindi il Segretario della Provincia (dal 2013 al 2014), quindi i dirigenti di prima e seconda fascia del Ministero dell'Ambiente (dal 2014 al 2017) subentrati alle gestioni straordinarie dei vari Commissari, salvo diversa ripartizione da parte del collegio. Sull'intero importo è stata individuata una corresponsabilità sul 50% dell'importo complessivo in capo ai dirigenti ministeriali per il periodo 2007 – 2014, posto che delle inerzie e dei ritardi essi erano costantemente al corrente ed avrebbero ben potuto rendersi parte attiva nel proporre procedimenti amministrativi di impulso se non di richiesta di sostituzione dei commissari stessi. Quanto ai singoli apporti causali essi sono stati individuati in citazione nella seguente misura: *“il danno intero andrebbe imputato, in solido tra loro, a Castaldo Francesco Paolo, nella qualità di Prefetto di Alessandria, commissario delegato, ex O.P.C.M. 3591/2007, in carica dal 6.8.2007 al 2.5.2012; Tafuri Romilda, nella qualità di Prefetto di Alessandria, nominato commissario delegato, ex O.P.C.M. 3591/2007, in carica dal 2.8.2012 al 22.7.2018; Casagrande Alessandro, nella qualità di Segretario generale e direttore generale della Provincia di Alessandria, subentrato ex O.P.C.M. 105/2013, in carica dal 25.7.2013 fino al 15.7.2014; Rossa Maria Rita, nella qualità di Presidente della Provincia di Alessandria, in carica dal 12.10.2014 al marzo 2017, titolare della competenze di bonifica anche in virtù dell'Accordo di programma; D'Aprile Laura, coordinatore del settore bonifiche del Min. Ambiente dal 9 settembre 2013 al 22 dicembre 2015*

e dirigente dal 23 dicembre 2015 a tutto il 2017 (cessazione febbraio 2018); Pernice Maurizio, nella qualità di dirigente di prima fascia del Ministero dell'ambiente, con competenze in materia di bonifiche dal 6 aprile 2012 al 14 dicembre 2014 ed ad interim a DG STA sino a novembre 2015, quindi subentrato al Casagrande; Checcucci Gaia, nella qualità di dirigente di prima fascia del Ministero dell'ambiente, con competenze in materia di bonifiche dal 10 novembre 2015 al 9 dicembre 2018; Grillo Mariano, nella qualità di Direttore Generale incaricato della procedura di infrazione dal dicembre 2014 al dicembre 2019; Servillo Annaclaudia, dirigente responsabile della procedura di infrazione dal dicembre 2014 al novembre 2016”.

In via concorrente e con vincolo di solidarietà sul 50% dell'importo intero di 1,2 mln. poi anche a Mascazzini Gianfranco, nella qualità di dirigente di prima fascia con competenze dirette in materia di bonifiche dal 2007 fino a marzo 2009; Giangrasso Marco, dirigente di seconda fascia/funziionario con competenze in materia di bonifiche dal 10 gennaio 2007 al 31 dicembre 2007 e dal 14 gennaio 2008 al 31 dicembre 2008; Tassoni Emilio, dirigente di seconda fascia/funziionario con competenze in materia di bonifiche dal 4 marzo 2007 al 31 dicembre 2007 e dal 14 gennaio 2008 al 31 dicembre 2008; Senni Antonello, nella qualità di dirigente di prima fascia con competenze dirette in materia di bonifiche dal 29 luglio 2009 fino al 10 giugno 2010; Lupo Marco, nella qualità di dirigente di prima fascia con competenze dirette in materia di bonifiche dal 29 luglio 2010 a novembre 2011; Grimaldi Renato, nella qualità di dirigente di prima fascia con competenze dirette in materia di bonifiche dal 14 novembre 2011 al 4 aprile 2012; Ronco Roberto, già direttore della direzione regionale del Piemonte A16000 "Ambiente, governo e tutela del

territorio", in carica dal luglio 2016 (una annualità, 2015/2016). In via subordinata, ove si ritenesse di ripartire in quote l'importo globale di danno, si ritiene di poter suddividere l'importo totale per il periodo di inerzia, calcolando così un importo di danno/annuo per € 120.000,00 (1,2 mln. su 10 anni).

XI. In via subordinata il PM ha chiesto la declaratoria della responsabilità a titolo di colpa grave di tutti i convenuti, con condanna anche in una diversa ripartizione ritenuta di giustizia, salva la quantificazione risarcitoria complessiva non inferiore all'importo complessivo pagato dall'Italia in conseguenza della sentenza della CGCE (euro 1.200.000,00), maggiorata degli interessi e rivalutazione al saggio corrente decorrenti da ciascun pagamento.

XII. Si sono costituiti in giudizio: il dott. Casagrande Alessandro, con comparsa depositata in data 28/01/2021 rappresentato e difeso dagli avv.ti Umberto Giardini, Alberto Alessandro Caretta e Daniela Mistretta; il dott. Castaldo Francesco Paolo, con comparsa depositata in data 28/01/2021 rappresentato e difeso dagli avv.ti Umberto Giardini, Alberto Alessandro Caretta e Daniela Mistretta; la dott.sa Checcucci Gaia, con comparsa depositata in data 28/01/2021, rappresentata e difesa dall'Avv. Prof. Federico Tedeschini; l'ing. D'Aprile Laura, con comparsa depositata in data 28/01/2021 rappresentata e difesa dall'avv. Enrico Morigi; la Dott.sa Gasparrini Giuliana, con comparsa depositata in data 28/01/2021 rappresentata e difesa dall'avv. Enrico Morigi; la dott.sa Gaudiello Ilde con comparsa depositata in data 01/02/2021 rappresentata e difesa dall'Avv. Gaetano Gaudiello l'ing. Giangrasso Marco, con comparsa depositata in data 28/01/2021 rappresentato e difeso dall'avv. Enrico Morigi; il dott. Grillo Mariano, con comparsa in data 07/12/2020,

successivamente integrata in data 28/01/2021, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Pasquale Varone e Barbara Cavoli; il dott. Grimaldi Renato con comparsa depositata in data 28/01/202, rappresentato e difeso dall'avv. Enrico Morigi; il dott. Lupo Marco, con comparsa depositata in data 29/01/2021 rappresentato e difeso dagli Avv.ti Raimondo d'Aquino di Caramanico e Prof. Avv. Aristide Police; il dott. Pernice Maurizio, con comparsa depositata in data 28/01/2021 rappresentato e difeso dall'avv. Enrico Morigi; il dott. Ronco Roberto, con comparsa depositata in data 28/01/2021 rappresentato e difeso dagli avv.ti Vittorio Barosio e Fabio Dell'Anna; la dott.sa Rossa Maria Rita, con comparsa depositata in data 29/01/2021 rappresentata e difesa dall'avv. Massimo Grattarola; il dott. Senni Antonio, con comparsa depositata in data 02/03/2021 rappresentato e difeso dagli avv.ti Antonio Campagnola e Monica Galano; la dott.sa Servillo Annaclaudia con comparsa depositata in data 28/01/2021 rappresentata e difesa dall'avv. Luca di Felice; la dott.sa Tafuri Romilda, con comparsa depositata in data 28/01/2021 rappresentata e difesa dal Prof. Avv. Carlo Emanuele Gallo; l'Ing. Tassoni Emilio, con comparsa depositata in data 28/01/2021 rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Arnaud.

XIII. Tutti i convenuti hanno chiesto il rigetto della domanda attrice; alcuni hanno proposto le eccezioni pregiudiziali di rito e di merito di seguito riportate:

a) Eccezione di incompetenza territoriale ex art. 18 comma 5 c.g.c. (convenuti Grillo e Lupo).

I convenuti Dott. Marco Lupo ed il Dott. Mariano Grillo hanno sollevato eccezione di incompetenza territoriale della Sezione giurisdizionale Piemonte per le seguenti motivazioni: a) per il convenuto Marco Lupo la vicenda

sottoposta al vaglio della Corte atterrebbe in buona sostanza, all'accertamento della (presunta) responsabilità erariale discendente, in via principale (per espresso riconoscimento della stessa Procura), dall'attività portata avanti dai Commissari nominati dalla Protezione Civile con OPCM. In ragione di ciò, pertanto, l'effettiva competenza territoriale per decidere in ordine alla vicenda parrebbe risiedere in capo all'organo giudiziario competente per gli atti adottati da parte di soggetti facenti capo al governo statale e, pertanto, in capo alla Sezione per la Regione Lazio; b) il convenuto Mariano Grillo sostiene che la competenza territoriale dovrebbe tener conto del luogo in cui si è verificato l'evento dannoso (pagamento delle penali poste a carico dello Stato italiano) e della condotta causalmente prevalente nella determinazione del danno. Alla luce dei criteri di cui all'art. 18 comma 5 c.g.c., la competenza territoriale spetterebbe sempre alla Sezione per la Regione Lazio.

b) Eccezione di carenza di giurisdizione. Violazione di limite esterno della giurisdizione. Controllo generalizzato da parte del Procuratore regionale sull'operato della pubblica amministrazione (convenuto Grillo).

L'eccezione è stata proposta in via preliminare dal convenuto Grillo e in modo indiretto, unitamente all'eccezione di violazione dell'art. 51 c.g.c. da altri convenuti. Si sostiene che l'iniziativa del PM contabile sarebbe stata avviata non in base ad una specifica notizia di danno ma di una nota di carattere generico inerente alla procedura di infrazione 2003/2077 *per discariche abusive e incontrollate* che dava notizia del parere motivato reso dalla Commissione ex art. 258 TFUE. Nella nota veniva fatto riferimento ai *siti censiti nella Regione Piemonte* e si chiedeva alla Regione di "accertare che nei 337 siti rilevati a dicembre 2008 fossero compresi i 335 siti censiti dal Corpo

Forestale” ciò al fine di fornire l’esatta ricostruzione alla Commissione.

A giudizio dei convenuti l’apertura della vertenza in assenza di un ipotizzato pregiudizio economico a carico dell’Italia e soprattutto in assenza di indicazioni circa la situazione specifica della discarica di Serravalle Scrivia, ha comportato un controllo generalizzato da parte del Procuratore sull’operato di tutte le pubbliche amministrazioni italiane, come ad alcun comportamento attivo od omissivo degli enti coinvolti. Dalla mancanza di notizia di danno deriverebbe la nullità dell’attività istruttoria del PM e di conseguenza della citazione in giudizio ai sensi dell’art. 51 comma 6 c.g.c.

c) Eccezione di nullità della citazione ex art. 51 comma 3 c.g.c. - Mancanza di una notizia specifica e concreta di danno erariale (convenuti D’Aprile, Gasparri, Grimaldi, Giangrasso, Pernice).

I convenuti deducono la violazione dell’art. 51 d.lgs. n. 174/2016, comma 1, a tenore del quale *“Il pubblico ministero inizia l’attività istruttoria, ai fini dell’adozione delle determinazioni inerenti l’esercizio dell’azione erariale, sulla base di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge”*. Nella fattispecie l’istruttoria è stata avviata nel 2009 sulla base di una nota del tutto priva dei requisiti richiesti dall’art. 51 c.g.c. ed in particolare nella nota del Ministero dell’Ambiente, inviata per conoscenza anche alla Corte dei conti, con la quale si chiedeva alla regione Piemonte di svolgere alcune verifiche sull’allocazione delle discariche (cfr. pag. 8 atto di citazione all. 3), comunicazione inviata allo scopo di monitorare la situazione delle discariche presenti sul territorio regionale a fronte della sentenza della Corte di giustizia Europea del 26 aprile 2007 .A giudizio dei convenuti la comunicazione inviata dal Ministero, e il riferimento

alla sentenza emessa dalla CGUE nel 2007 non rispondono ai requisiti di specificità e concretezza, in quanto nessun danno all'erario derivava dal disposto della sentenza e la nota del Ministero non era specifica, essendo riferita a una pluralità di situazioni (varie discariche abusive dislocate sul territorio piemontese).

d) Eccezione di inammissibilità/improcedibilità della citazione per violazione dell'art.70 c.g.c. - Riapertura del fascicolo istruttorio archiviato in assenza di fatti e nuovi e diversi intervenuti successivamente all'archiviazione (convenuti Grillo, Castaldo, Pernice, Servillo, Checcucci, Casagrande, Tafuri, Tassoni, D'Aprile Laura, Grimaldi, Ronco, Gasparrini, Giangrasso).

L'eccezione è così sintetizzabile: a) la prima indagine istruttoria del Procuratore Regionale è stata aperta nel 2009 all'esito di una comunicazione inviata dal Ministero dell'Ambiente alla Regione Piemonte ed alla Procura regionale avente ad oggetto: Applicazione della direttiva 75/442 CEE, Procedura di infrazione 2003/2077 "Discariche abusive e incontrollate". L'istruttoria si è conclusa con un decreto di archiviazione in data 10 gennaio 2017 e riaperta in data 23 marzo 2017. Il provvedimento di riapertura delle indagini violerebbe il disposto di cui all'art. 70 c.g.c. a tenore del quale nella versione di cui al decreto legislativo n. 114 del 2019 "I fascicoli istruttori archiviati possono essere riaperti, con decreto motivato del procuratore regionale, se dopo l'emanazione del formale provvedimento di archiviazione emergono elementi nuovi consistenti infatti sopravvenuti, ovvero preesistenti ma dolosamente occultati" (il testo anteriormente vigente di cui al d.lgs. n. 174/2016 prevedeva le parole "sopravvengano fatti nuovi e diversi successivi al provvedimento di archiviazione".) Nella fattispecie l'archiviazione sarebbe intervenuta in data

successiva alla seconda sentenza della CGUE del 2014 che aveva condannato l'Italia, circostanza questa che non potrebbe essere considerata come fatto nuovo rispetto al decreto di archiviazione del gennaio 2017, né fatto nuovo potrebbe essere considerato l'invio della relazione del Corpo Forestale dello Stato da parte del Procuratore Regionale del Lazio alla Procura regionale del Piemonte atteso che nella relazione si indicano circostanze relative a fatti già noti. Alla data del decreto di archiviazione era già stata pagata la sanzione di 40 milioni di euro e notificata alla Rappresentanza Permanente presso la UE l'ingiunzione di pagamento della penalità relativa al semestre successivo alla sentenza della Corte di giustizia del 2.12.2014 (solo il 18 aprile 2017 è intervenuta la esclusione della discarica di Serravalle Scrivia dal novero delle discariche irregolari). Da ciò discenderebbe l'inammissibilità dell'istruttoria e della conseguente citazione in giudizio.

e) Eccezione di nullità della citazione per genericità ed indeterminatezza - Mancata individuazione delle singole condotte doverose contestate ai convenuti-Mancata individuazione dei criteri per stabilire il titolo della responsabilità Violazione dell'art. 86 comma 6 c.g.c. (convenuti Castaldo, Casagrande, Tafuri, Rossa, D'Aprile, Lupo, Grimaldi, Gasparri, Checcucci, Pernice).

L'eccezione è stata proposta dai convenuti sia in relazione all'invito a dedurre di cui all'art. 67 c.g.c. sia in relazione all'atto di citazione ai sensi dell'art. 86 comma 6 c.g.c. In sintesi difetterebbe l'individuazione delle specifiche condotte gravemente colpose ed il nesso causale con l'evento- difetterebbe inoltre la individuazione dei motivi posti a fondamento della responsabilità solidale (in via principale o sussidiaria). Dalla violazione discenderebbe la

nullità della citazione per assoluta indeterminatezza.

f) Eccezione di inammissibilità della citazione per violazione dell'art. 67 comma 2 - omessa audizione personale (convenuta Servillo).

La convenuta Annaclaudia Servillo deduce la violazione dell'art. 67, 2 comma, c.g.c. e l'inammissibilità della citazione per non aver il PM disposto l'audizione pur ritualmente richiesta.

g) Eccezione di prescrizione dell'azione (Casagrande, Castaldo, Checcucci, D'Aprile, Grillo, Grimaldi, Pernice, Tafuri, Tassoni).

I convenuti hanno dedotto la prescrizione in relazione al *dies a quo* individuato nella data di pubblicazione della sentenza di condanna della CGUE del 2 dicembre 2014. La sentenza in quanto esecutiva ed eseguibile immediatamente dalla sua pubblicazione in danno dello Stato membro condannato ex art. 260 par.2 TFUE renderebbe il diritto azionabile sin dalla predetta data. L'azione del PM sarebbe quindi prescritta.

h) Eccezione di violazione degli artt.58 e 62 c.g.c. da parte del PM. Lesione del diritto di difesa-Mancata risposta in ordine al diniego all'istanza di accesso ai documenti da parte del Ministero-Omessa pronuncia del PM (convenuto Tassoni)

i) Infondatezza nel merito della domanda.

i.1 Francesco Paolo Castaldo

Il convenuto nella qualità di Prefetto di Alessandria e Commissario delegato, ex O.P.C.M in carica dal 6/8/2007 al 2/5/2012 nel merito ha dedotto l'insussistenza di qualsivoglia ipotesi di ritardo nell'esecuzione delle opere di bonifica e messa in sicurezza del sito ex Ecolibarna e qualsivoglia responsabilità in relazione ai pretesi ritardi nonché l'insussistenza

dell'elemento soggettivo e del nesso causale. Ha eccepito inoltre l'erronea quantificazione e ripartizione del preteso danno;

i.2 Alessandro Casagrande

Il convenuto n.q. di Segretario generale e direttore generale della Provincia di Alessandria dal 25/7/2013 (subentrato ex O.P.C.M fino al 15/7/2004) ha dedotto l'insussistenza di qualsivoglia ipotesi di ritardo nell'esecuzione delle opere di bonifica essendo stato accertato dal NIPAF di Alessandria che la penalità erogata dalla Corte di giustizia trova il proprio fondamento non già in pretesi ritardi nell'esecuzione dell'attività di bonifica e messa in sicurezza del sito bensì nel ritardo con cui è stata trasmessa alle competenti autorità comunitarie la documentazione necessaria per ottenere l'immediata esclusione del sito da quelli oggetto della procedura di infrazione. Da ciò deriva l'assoluta estraneità del Dott. Casagrande rispetto a qualsiasi responsabilità perché una più attenta disamina dei fatti da parte degli organi ministeriali avrebbe condotto ad una immediata esclusione del sito da quelli oggetto della infrazione comunitaria. Contesta inoltre qualsiasi ipotesi di ritardo o di inerzia nell'esercizio delle funzioni adesso spettanti anche in relazione alle attività di bonifica avendo approvato il piano degli ulteriori interventi finalizzati al superamento della situazione di criticità il 12 novembre 2014. Contesta inoltre la sussistenza del requisito della colpa grave peraltro non provato dal PM.

i.3 Romilda Tafuri

La convenuta citata nella qualità di Prefetto di Alessandria e Commissario delegato ex O.P.C.M. dal 2/8/2012 contesta l'attribuzione del danno in via principale posto per l'intero ed in solido carico di tutti i convenuti e soltanto in via subordinata con ripartizione parziaria. La domanda sarebbe in contrasto con

la previsione legislativa di cui all'articolo 1 comma uno *quater* l. 20 /1994 che prevede in linea generale che la responsabilità non sia solidale se non nei casi di illecito arricchimento o attività commessa con dolo ipotesi queste che non sussistono nella vicenda. Rileva inoltre di essersi occupata della discarica solo in quanto Commissario delegato per il superamento dell'emergenza e che la durata della sua attività commissariale è stata solo di cinque mesi ragion per cui non giustificabile l'attribuzione di qualsivoglia responsabilità. Deduce in sintesi l'infondatezza le argomentazioni a sostegno della domanda chiede che in via subordinata sia limitata la quota attribuibile alla medesima con riduzione dell'addebito tenuto conto della complessità della funzione assegnata.

i.4 Maria Rita Rossa

La convenuta rileva di aver rivestito la carica di Presidente della provincia d'Alessandria tra il 12 ottobre 2014 ed il marzo 2017 ragion per cui non le può essere attribuita alcuna responsabilità in relazione all'attività svolta precedentemente, della quale non può essere chiamata a rispondere. Rileva inoltre che la responsabilità per l'attuazione e l'esecuzione della bonifica è sorta in capo al presidente della provincia di Alessandria solo a seguito della pubblicazione dell'accordo di programma stipulato il 23 aprile 2015. Appena è stata immessa nelle funzioni di Presidente della Provincia ha dato impulso a tutte le attività amministrative necessarie per iniziare e terminare la bonifica del sito, attività che nessun amministratore funzionario o commissario aveva provveduto ad effettuare prima di allora. Deduce inoltre come manchi la prova del danno non avendo il procuratore depositato in atti la prova dell'effettivo pagamento delle penalità attraverso regolari mandati di pagamento.

i.5 Annaclaudia Servillo

La convenuta deduce la propria assenza di responsabilità e rileva che le misure richieste dalla Commissione dovevano essere eseguite dagli enti locali e che gli stessi enti sottoscrittori nell'aprile 2015 indicavano in un Accordo di programma i lavori ancora da eseguire per completare l'attività di bonifica. Detta attività non rientrava nelle competenze del Ministero, né della convenuta che non ha mai avuto competenze in materia di bonifica. La convenuta avrebbe invece svolto diligentemente le proprie funzioni consistenti nel *“veicolare alle autorità locali le prescrizioni europee per consentirne il corretto adempimento e nel trasmettere i resoconti alla commissione europea al fine di ottenere la chiusura dell'infrazione”*.

i.6 Maurizio Pernice

Il convenuto n.q. di dirigente Ministero Ambiente competente in materia di bonifiche dal 6/4/2012 al dicembre 2014 contesta la propria presunta inerzia ed osserva che con ordinanza del capo dipartimento della Protezione Civile n.105 del 16.07.13, era stata istituita una gestione transitoria affidata al Segretario Generale della Provincia con l'incarico di coordinare il definitivo subentro delle amministrazioni competenti in via ordinaria. Nell'ordinanza si evidenziava la necessità di redigere un apposito Accordo di programma per la definizione degli interventi di bonifica sul sito. Il convenuto proprio in vista della riacquisizione degli ordinari poteri e ben consapevole dell'urgenza di giungere ad un accordo di programma che stanziasse i necessari fondi, e prevedesse un cronoprogramma degli interventi, in data 28.05.2014, e quindi in pendenza della gestione “transitoria”, con nota prot. 14645 inviata alla Provincia di Alessandria, alla Regione Piemonte all'Arpa e al Comune di Serravalle Scrivia, chiedeva un quadro aggiornato in merito ai lavori eseguiti

sul sito o da eseguirsi. In particolare richiedeva lo stato di avanzamento degli interventi di bonifica e messa in sicurezza delle acque di falda sottostanti l'area dell'ex stabilimento Ecolibarna e dell'area delle discariche con eventuale certificazione in caso di avvenuta bonifica; lo stato di attuazione delle indagini di caratterizzazione; l'attuale proprietà del sito e delle aree di discarica nonché *“le problematiche di natura economica connesse alla programmazione delle risorse”*. Fissava poi una riunione per la discussione presso il ministero in data 11.6.2014. Al medesimo si deve la sollecitudine con la quale si è giunti all'accordo di programma per il completamento della bonifica della discarica di Sud Est (prosecuzione diaframma già esistente) con lo stanziamento dei fondi necessari.

i.7 Gaia Checchucci

La convenuta rileva la propria estraneità rispetto ai fatti contestati che sarebbero stati gestiti dalla Regione, dalla Provincia di Alessandria e dal Comune di Serravalle Scrivia. Responsabile dell'Accordo era la Regione e responsabile degli interventi da realizzare la Provincia di Alessandria.

i.8 Marco Lupo

Il convenuto contesta sulla base del quadro normativo che sussistessero in capo al Ministero ed i funzionari competenze non esercitate in relazione agli interventi di bonifica e messa in sicurezza del sito che rientravano invece nella responsabilità di un Commissario che aveva il compito di agire in raccordo ed avvalendosi delle Amministrazioni territoriali competenti ossia Comune, Provincia, Regione e Agenzia Regionale di Protezione Ambientale, coinvolte direttamente nella gestione, il tutto sotto la supervisione del Dipartimento di Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri. È quindi del tutto

pretestuosa ed inconferente la tesi della Procura secondo cui in capo al Ministero dell'Ambiente ed ai suoi dirigenti residuassero competenze specifiche il cui esercizio sarebbe stato gravemente omesso da parte, per quanto d'interesse, del Dott. Lupo. Inoltre il monitoraggio ed il controllo sull'operato dei Commissari delegati sarebbe di competenza del Dipartimento per la Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che provvede alla loro nomina e alla delimitazione dei loro compiti e poteri derogatori. Contesta inoltre l'immotivato mutamento del titolo di imputazione da responsabilità sussidiaria a concorrente senza alcun tipo di ragione.

i.9 Laura D'Aprile, Giuliana Gasparini, Marco Giangrasso, Renato Grimaldi

I convenuti citati come Dirigenti del Ministero competenti in materia di bonifiche, sostengono la loro estraneità ai fatti contestati non avendo mai avuto alcuna responsabilità in ordine al ritardo o completamento di interventi che non erano di loro spettanza ma semmai della Provincia di Alessandria e della Regione, rilevando come i lavori di messa in sicurezza fossero stati già eseguiti sin dal 2010 ma a causa della imprecisa documentazione trasmessa dai Commissari delegati, Segretario Provincia di Alessandria, presidente Provincia e Regione solo nel 2016 si è fatta chiarezza con la Commissione su detto aspetto. Rilevano di aver svolto con tempestività tutte le funzioni di rispettiva spettanza nei tempi previsti dalle leggi e regolamenti.

i.10 Antonio Senni

Il convenuto ha dedotto la propria totale estraneità ai fatti lui contestati avendo esercitato le funzioni nell'ambito del Ministero dal 2009 al 2010 senza aver mai avuto competenze primarie gestionali in materie di bonifica

i.11 Emilio Tassoni

Il convenuto nel merito ha dedotto la propria assoluta estraneità ai fatti contestati essendo la discarica di Serravalle affidata altri coordinatori ed enti. Ha eccepito inoltre la violazione delle norme di materia di accesso di cui agli art. 58 e 62 c.g.c. da parte del Procuratore regionale.

i.12 Mariano Grillo

Il convenuto, direttore generale del Ministero dell'ambiente incaricato della procedura di infrazione, ha dedotto la mancanza di attualità del danno erariale essendo ancora in via di definizione la procedura di rivalsa da parte del MEF nei confronti della Regione Piemonte e del Comune di Serravalle Scrivia. Il danno quindi allo stato non sarebbe attuale e determinato. Deduce inoltre l'assenza di nesso casuale tra condotta e danno. Atteso che l'intervento per la messa a norma della discarica era stato ultimato e certificato dal novembre 2015. Rileva di essersi attivato come Direttore generale competente in materia di infrazione al fine di evitare il pagamento delle penalità proponendo all'Avvocatura dello Stato di impugnare le decisioni della Commissione. Deduce in ogni caso la sua estraneità alle competenze in materia nella bonifica delle discariche.

i.13 Ilde Gaudiello

La convenuta, responsabile della procedura di infrazione dal dicembre 2016 contesta la sua totale estraneità ai fatti avendo assunto le funzioni in data 23 gennaio 2017 e quindi in un periodo successivo all'inoltro alla Commissione dell'ultima relazione sullo stato degli interventi che ha portato allo stralcio e chiusura della posizione per la discarica di Serravalle.

i.14 Roberto Ronco

Il convenuto quale dirigente della Regione Piemonte- direzione ambiente,

governo e tutela del territorio, rileva la propria totale estraneità ai fatti contestati consistenti nell'aver (a giudizio del PM) rielaborato solo successivamente al pagamento delle penalità le informazioni da trasmettere alla Commissione. Sostiene di aver assunto le funzioni di dirigente solo dopo il pagamento delle tre semestralità di penali e che la definitiva chiusura della procedura di infrazione si deve alle sue iniziative che hanno consentito lo stralcio definitivo della discarica dal computo delle penalità.

All'udienza del 12 marzo 2021 il PM ha contestato la fondatezza delle eccezioni proposte dai convenuti in via preliminare e pregiudiziale e nel merito ha insistito per l'accoglimento della domanda, non opponendosi ad eventuali integrazioni istruttorie da parte del collegio. I convenuti hanno illustrato le ragioni a fondamento delle rispettive richieste di rigetto della citazione, in accoglimento delle eccezioni preliminari e pregiudiziali di rito e di merito e per la totale infondatezza della domanda.

DIRITTO

In via preliminare va dichiarata l'estinzione del processo nei confronti di Gianfranco Mascazzini ai sensi dell'art.108 comma 6 c.g.c.

1. In *limine* e nell'ordine di priorità vanno esaminate le eccezioni pregiudiziali di rito e di merito, non potendo il collegio accedere alla richiesta avanzata da alcuni convenuti di applicare il principio giurisprudenziale della "*ragione più liquida*" che porterebbe il giudice a dichiarare nel merito l'infondatezza della domanda giudiziale sulla base della soluzione della questione più semplice atteso che, alcune delle eccezioni, si pongono come preclusive all'esame del merito da parte del giudice.

2. *Eccezione di incompetenza territoriale della Sezione giurisdizionale*

Piemonte.

L'eccezione non può essere accolta per i seguenti motivi. L'art. 18 comma 1 c.g.c. disciplina la competenza territoriale con riguardo ai giudizi di responsabilità in base ai criteri di cui alle lettere a) e b) che così dispongono: “sono attribuiti alla Sezione giurisdizionale regionale territorialmente competente: a) *i giudizi di conto e di responsabilità e i giudizi a istanza di parte in materia di contabilità pubblica riguardanti i tesorieri e gli altri agenti contabili, gli amministratori, funzionari, gli agenti della regione, delle città metropolitane, delle province, dei comuni, e degli altri enti locali nonché degli enti regionali;* b) *i giudizi di conto e di responsabilità giudizio istanza di parte riguardanti gli agenti contabili gli amministratori funzionari impiegati gli agenti di uffici e organi dello Stato di enti pubblici aventi sede o uffici nella regione quando l'attività di gestione di beni pubblici si sia svolta nell'ambito del territorio regionale, ovvero il fatto dannoso si sia verificato nel territorio della regione.* Il comma 5, in particolare, stabilisce che: “*nei casi di cui al comma uno lettere a) e b), in presenza di una pluralità di condotte poste in essere in più ambiti regionali, il criterio della individuazione della Sezione giurisdizionale competente è quello della condotta causalmente prevalente*”.

2.1 Richiamata la disciplina di riferimento il collegio esclude che, come proposto dal convenuto Grillo, la competenza territoriale possa identificarsi in relazione al luogo in cui il patrimonio del danneggiato risente delle conseguenze pregiudizievoli dell'evento di danno erariale. In coerenza all'orientamento espresso dalla Corte di cassazione sin dal 2003 in materia di illeciti penali e dalla stessa normativa europea e convenzionale (Convenzione di Bruxelles del 1968) in materia di illeciti civili dolosi o colposi, si ritiene che

l'evento dannoso debba essere individuato in relazione al luogo in cui si è prodotta la lesione senza aver riguardo al luogo in cui si sono verificate le conseguenze patrimoniali pregiudizievoli. Il principio sembra del tutto applicabile alla materia della responsabilità amministrativa atteso che l'art. 18 comma 1 lett. b) fa riferimento al "*fatto dannoso*" e non all'evento dannoso che, nel caso di specie, si è sicuramente realizzato nel luogo in cui è avvenuto l'incameramento in danno dell'Italia (MEF) della sanzione comminata dalla CGUE. In definitiva per utilizzare una terminologia penalistica, il *locus commissi delicti* in nessun caso si ritiene possa essere quello in cui si determina l'impoverimento patrimoniale del soggetto che subisce il pregiudizio, ma vada identificato nel luogo in cui si realizza la condotta produttiva di danno (II App. Sez. Giur., n. 435/2018; Sez. giur. Lombardia, n. 359/2019). La stessa previsione normativa (art.18 comma 1, lett. b) fa del resto riferimento "*all'attività di gestione dei beni pubblici in ambito regionale*". Va parimenti disattesa, a giudizio del collegio, la tesi sostenuta dal convenuto Lupo, secondo cui poiché la responsabilità principale sarebbe stata contestata dal PM nei confronti dei Commissari nominati dalla Protezione Civile, la competenza parrebbe risiedere in capo all'organo giudiziario competente per gli atti adottati dal Governo (Sezione giurisdizionale per il Lazio). Ritiene la Sezione che la tesi non possa essere accolta, sia alla luce del criterio "speciale" di cui al comma 5, di cui appresso si dirà, sia per le considerazioni che in fattispecie del tutto analoga ha svolto altra Sezione territoriale alle cui motivazioni il collegio aderisce, nella parte in cui ha affermato che, ai fini della competenza territoriale, appare irrilevante l'investitura tramite O.P.C.M. dell'Organo allorquando sia avvenuta al fine di fronteggiare situazioni di emergenza e

criticità in relazione a specifici ambiti territoriali che delimitano anche la competenza ad agire dell'Organo straordinario (cfr. Sez. giur. Campania n. 276 /2020). Ciò chiarito occorre interpretare il comma 5, che riguarda fattispecie, come quella in esame, di pluralità di convenuti concorrenti nell'evento dannoso, le cui condotte siano state poste in essere in diversi ambiti regionali, dovendosi in tal caso fra riferimento alla *condotta causalmente prevalente*.

2.2 Osserva al riguardo che nella presente controversia in cui vengono contestate dal Procuratore regionale, in relazione alle varie fasi temporali delle attività, responsabilità principali e sussidiarie, sia solidali che parziarie, di Commissari delegati per l'emergenza, funzionari statali, regionali, provinciali e dirigenti ministeriali, l'unico elemento comune che avvince le condotte e le unifica rispetto ad un preciso obbligo conformativo/esecutivo nascente dalla sentenza della CGUE (*messa a norma di un sito destinato alla raccolta di rifiuti rispetto alla disciplina europea e comunicazione alla Commissione dell'adempimento*) è quello delle attività da svolgersi sul "sito-discarica" oggetto di contestazione, collocato nella specie nella Regione Piemonte. Non è un caso, del resto, che il Procuratore del Lazio, abbia trasmesso "per competenza" ai sensi dell'art. 18 c.g.c. la relazione del Corpo Forestale alla Procura Piemonte in ragione della propria competenza territoriale alla luce della localizzazione della discarica sul territorio.

2.3 A ulteriore conferma del convincimento della Sezione depone inoltre la circostanza che lo stesso MEF abbia contestato in sede di rivalsa la responsabilità della Regione Piemonte e degli enti locali con nota della Ragioneria Generale dello Stato del 1° aprile 2016, prot. n. 31523, indirizzata alla Regione Piemonte in data 4.4.2016, nella quale si affermava che una parte

della sanzione pagata (euro 776.016,90) era ascrivibile *alle discariche presenti nel territorio della Regione Piemonte* con invito alla Regione a concordare con gli enti locali parimenti interessati le modalità e forme del reintegro delle somme già versate dallo Stato italiano. Trattasi di iniziativa assunta in base alla nota l. n. 234/2012, art. 43, comma 4, a tenore del quale *"lo Stato ha diritto di rivalersi sui soggetti responsabili delle violazioni degli obblighi di cui al comma uno degli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea ai sensi dell'articolo 260 paragrafi 2 e 3 TFUE"*. A prescindere dall'esito del contenzioso sulla legittimità della rivalsa azionata dal MEF, che come risulta agli atti, si è concluso con una pronuncia di inammissibilità del ricorso presentato dalla Regione Piemonte stante la natura interlocutoria dell'atto impugnato (TAR Piemonte, n. 1299 /2017, doc F fascicolo processuale Ronco), è da rilevare che la scelta legislativa di cui alla l. n. 234/2012 seppur ai fini della responsabilità dell'ente e non del funzionario e/o amministratore, per gli illeciti derivanti da sanzioni irrogate da Corti sovranazionali ha valorizzato la condotta delle amministrazioni territoriali responsabili delle violazioni al fine della corretta imputazione del pregiudizio subito dallo Stato italiano. La conclusione cui perviene il collegio, anche in questo caso è adesiva rispetto a quanto statuito dalla Sezione giurisdizionale Campania, nella sentenza già richiamata, resa in fattispecie analoga, a fronte di una eccezione di incompetenza territoriale, ove si è infatti affermato che la disciplina della rivalsa *"incardina quindi (implicitamente ma incontestabilmente) in capo alla Sezione territoriale - nel cui ambito geografico di competenza ricadono gli Enti territoriali per conto dei quali i convenuti hanno operato - la competenza a giudicare per le ipotesi*

di contestata responsabilità per danno erariale, anche (per quanto qui di interesse) in relazione ai pagamenti conseguenti a violazione di norme comunitarie”.

3. Eccezione di carenza di giurisdizione. Violazione di limite esterno della giurisdizione. Controllo generalizzato sull’operato dello Stato italiano e di tutte le amministrazioni pubbliche coinvolte dalla procedura di infrazione.

L’eccezione di carenza di giurisdizione, *sub specie* della violazione del limite esterno della giurisdizione da parte del Procuratore Regionale del Piemonte, va analizzata e risolta in collegamento con altre due eccezioni che investono, rispettivamente, la violazione dell’art. 51 comma 6 c.g.c. (necessità di avvio dell’istruttoria in base ad una notizia di danno) e la violazione dell’art. 70 c.g.c. che disciplina le condizioni di riapertura di fascicolo istruttorio archiviato. Anche detta eccezione non può essere accolta. Al riguardo si osserva che alla Procura contabile, in data 13 luglio 2009, è stata inviata per conoscenza una nota protocollata che conteneva un riferimento alla sentenza della CGUE del 2007 di accertamento dell’inadempimento da parte dell’Italia e del parere motivato della Commissione UE in cui si lamentava la persistenza di un inadempimento generale con termine assegnato all’Italia fino al 30 settembre, a nota faceva riferimento alla situazione delle discariche site nella Regione Piemonte.

A giudizio del collegio i fatti segnalati, relativi ad una fase avanzata della procedura di infrazione (parere motivato) immediatamente prodromica alla possibile adozione da parte della CGUE di una sentenza di condanna a carico dell’Italia, anche in relazione a siti collocati nella Regione, rendeva del tutto plausibile e legittima, alla luce della normativa all’epoca vigente, l’apertura di

una vertenza, da intendere come *notitia damni* atteso che il suo oggetto era ben individuato nei suoi termini essenziali, consistendo in informazioni sulle discariche censite contenenti rifiuti non a norma, non riferibili a fatti ipotetici o indifferenziati ma specifici e attuali (sentenza di condanna della CGUE e parere motivato Commissione), pur restando da accertare da parte del PM, tramite successivi atti di indagine, gli eventuali responsabili per condotte dolose o gravemente colpose e l'attualità del pregiudizio sia come danno diretto che indiretto(cfr. Corte conti SS.RR. n.12/QM/2011).

Non sembra quindi al collegio che, nel caso di specie possa essersi realizzato una sorta di “controllo generalizzato” da parte del PM contabile sull'attività amministrativa svolta dallo Stato e da tutte le pubbliche amministrazioni interessate dalla procedura di infrazione europea, al fine dell'individuazione di possibili responsabilità erariali, anche perché è la stessa struttura dell'illecito contabile derivante dalla violazione del diritto europeo che per le sue caratteristiche strutturali, implica una dilatazione degli ambiti del sindacato del PM e poi del giudice dovendosi valutare condotte concorrenti relative a molteplici ambiti istituzionali e territoriali; si passa invero da una prospettiva sovranazionale in cui l'unico soggetto legittimato passivo innanzi alla Corte di giustizia, per la natura di tale giurisdizione, è lo Stato, che risponde unitariamente, ad una prospettiva nazionale che rende necessaria ai fini dell'accertamento delle varie ipotesi di responsabilità l'identificazione degli autori effettivi delle violazioni.

4. *Eccezione di carenza di una denuncia di danno - violazione dell'art. 51 comma 1 c.g.c. - Nullità dell'istruttoria del PM e della citazione ex art. 51 comma 3 c.g.c.*

Le considerazioni sopra svolte consentono di dare parziale soluzione all'eccezione relativa alla violazione dell'art. 51 comma 1 c.g.c. che testualmente dispone: “*Il pubblico ministero inizia l'attività istruttoria ai fini dell'adozione delle determinazioni inerenti l'esercizio dell'azione erariale, sulla base di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge*”. L'eccezione è priva di fondamento, atteso che, nella fattispecie in esame non può, a giudizio del collegio, ipotizzarsi una mancanza di *notitia damni*, e ciò sia in relazione alla prima vertenza del 2009 per le ragioni sopradette, sia ed a maggior ragione, in relazione alla vertenza che è stata aperta nuovamente dal P.R. nel 2017, a fronte di una nota circostanziata proveniente dal Procuratore del Lazio con allegata una relazione del Corpo Forestale nella quale veniva fatto espresso riferimento ad un esposto presentato alla Corte dei conti da un gruppo di senatori in relazione alle discariche siciliane.

D'altro canto, l'eccezione di carenza *notitia damni* se riferita alla prima vertenza del 2009 ed alla conseguente ipotizzata nullità all'attività istruttoria del PM successiva alla stessa, si porrebbe anche in contrasto con altra eccezione proposta da alcuni degli stessi convenuti relativa all'efficacia preclusiva del decreto di archiviazione adottato nel 2017 dal P.R. rispetto all'attività svolta in seguito alla riapertura del fascicolo istruttorio esitata nell'odierna citazione e ciò in base all'art. 70 c.g.c. È evidente infatti che l'effetto preclusivo collegato alla invocata “stabilità” del decreto di archiviazione, verrebbe del tutto meno ove il provvedimento fosse stato emesso all'esito di un'attività viziata da nullità, sicché dall'accoglimento dell'eccezione deriverebbe, in ogni caso, la piena legittimità dell'attività istruttoria avviata nel 2017 sulla base di una

specifica notizia di danno trasmessa per competenza dal Procuratore del Lazio. Ritiene invece il collegio che l'apertura della vertenza nel 2009 da parte del P.R. p.t. sia stata legittima come lo sia stata l'attività di indagine all'esito della quale il Procuratore ha emesso nel 2017 un provvedimento di archiviazione che, per le ragioni che si andranno ad esporre, non può ritenersi preclusivo della successiva riapertura del fascicolo istruttorio.

5. Eccezione relativa alla Violazione dell'art. 70 c.g.c. Illegittima riapertura del fascicolo istruttorio archiviato per carenza dei presupposti individuati dalla norma. Nullità/inammissibilità della citazione.

Alcuni convenuti con ampie argomentazioni hanno dedotto come eccezione preliminare di merito sia in via principale che gradata rispetto ad altre eccezioni l'inammissibilità della citazione derivante dalla pretesa violazione da parte del PM dell'art. 70 c.g.c. norma che in seguito al d.lgs. n. 114/2019 c.d. correttivo, così dispone *“I fascicoli istruttori archiviati possono essere riaperti, con decreto motivato del procuratore regionale, se dopo l'emanazione del formale provvedimento di archiviazione emergono elementi nuovi consistenti in fatti sopravvenuti, ovvero preesistenti ma dolosamente occultati”* (la norma in vigore *ratione temporis* nella originaria formulazione stabiliva *“sopravvengano fatti e nuovi e diversi successivi al provvedimento di archiviazione”*).

L'eccezione è stata proposta in via preliminare dai convenuti Casagrande, Castaldo, D'Aprile, Gasparrini, Giangrasso, Grimaldi, Pernice, Servillo, Tassoni, dopo l'eccezione di carenza di giurisdizione dal convenuto Grillo, in via gradata rispetto alla richiesta principale di reiezione della domanda nel merito perché infondata dai convenuti Tafuri e Ronco.

5.1 Prima di affrontare la fondatezza dell'eccezione, rileva il collegio, in una

prospettiva processuale, che alla pretesa violazione dell'art. 70 c.g.c. ad opera del PM non è stata collegata da parte del legislatore alcuna sanzione di nullità e di inammissibilità dell'attività istruttoria svolta e della successiva citazione in giudizio.

Le cause di nullità degli atti del PM sono tassative e ben individuate nel codice che all'art. 51 comma 3 stabilisce che: *“Qualsiasi atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente articolo [51 comma 1 notizia di danno] è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chi vi abbia interesse, innanzi alla competente Sezione della Corte dei conti”*. Il successivo comma 6 consente al giudice di rilevare d'ufficio la nullità nella sola ipotesi della violazione delle norme sui presupposti di *proponibilità dell'azione per danno all'immagine*. L'art. 65 statuisce che *“L'omessa o apparente motivazione dei provvedimenti istruttori del pubblico ministero, ove espressamente prevista, ovvero l'audizione assunta in violazione dell'articolo 60 comma 4, secondo periodo, costituiscono causa di nullità dell'atto istruttorio e delle operazioni conseguenti”*. L'art. 67 comma 2 prevede *“l'inammissibilità della citazione ove il presunto responsabile abbia chiesto di essere sentito personalmente e l'audizione sia stata omessa”*.

L'improcedibilità della citazione all'esito di iniziative istruttorie successive al decreto di archiviazione è stata prevista nel solo caso di cui all'art. 83 comma 3 c.g.c. secondo cui *“Il pubblico ministero non può comunque procedere nei confronti di soggetto già destinatario di formale provvedimento di archiviazione, ovvero di soggetto per il quale nel corso dell'attività istruttoria precedente l'adozione dell'invito a dedurre, sia stata valutata l'infondatezza del contributo causale della condotta al fatto dannoso, salvo che l'elemento*

nuovo segnalatogli, consista in un fatto sopravvenuto, ovvero preesistente ma dolosamente occultato”.

5.2 Alla luce della disciplina positiva, anche ove in linea teorica venisse accertata una violazione dell’art. 70 c.g.c., nel caso di specie appare preclusa al giudice una pronuncia in rito, di improcedibilità o inammissibilità della citazione nei confronti di soggetti che non sono ma stati destinatari di alcun invito a dedurre (il decreto di archiviazione ai sensi dell’art. 69 comma 4è comunicato al solo destinatario dell’invito a dedurre), ovvero di soggetti nei cui confronti non sia stata accertata l’infondatezza del contributo causale in ordine alla produzione del danno. Non ignora il collegio che la giurisprudenza d’appello in due recenti pronunce, ampiamente richiamate dai convenuti nelle comparse difensive, ha affermato in un caso l’improcedibilità della citazione conseguente a riapertura delle indagini nei confronti di soggetto che dopo l’invito a dedurre era risultato destinatario di un provvedimento di archiviazione (Sezione I Centrale d’appello n. 308/2018) e in un altro caso l’inammissibilità dell’atto di citazione *“poiché conseguente alla stessa prospettazione accusatoria oggetto del decreto di archiviazione”* (Sezione III Centrale d’appello n. 24/2020), tuttavia, a prescindere dalla sostanziale diversità delle fattispecie trattate nelle quali il PM aveva svolto attività istruttoria nei confronti di un soggetto ben individuato, non ritiene il collegio di poter aderire ad un’opzione ermeneutica che verrebbe ad aggravare i già consistenti dubbi di costituzionalità che la disciplina dell’archiviazione del PM contabile nel suo complesso, presenta, nella sua coerenza rispetto ai principi costituzionali di indipendenza del giudice e di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge (artt. 3, 24, 102, 111 Cost.).

5.3 In virtù di tale interpretazione si affermerebbe infatti in via giurisprudenziale, sostanzialmente per analogia, la nullità di un atto processuale e la conseguente inammissibilità della citazione in un caso non previsto dalla legge ;appare pacifico infatti che l'atto di riapertura delle indagini non è un "atto istruttorio" (per il quale è stato previsto dall'art. 65 c.g.c. l'obbligo di motivazione - non apparente - a pena di nullità ex art. 65 c.g.c.), essendo atto che precede e giustifica la futura attività istruttoria ed inoltre e come già rilevato, *l'improcedibilità della citazione* è stata prevista dall'art. 83 comma 3, solo nei confronti di soggetto già destinatario di formale provvedimento di archiviazione. Inoltre per via interpretativa si affermerebbe (a fini preclusivi del giudizio) un potere di controllo del giudice sull'atto di *riapertura delle indagini*, laddove di contro, non è previsto dal legislatore alcun tipo di controllo sul decreto di archiviazione del PM contabile emesso al di fuori dei presupposti di legge (art. 69 c.g.c.), omissione questa ben più grave e ad avviso di questo giudice, come già rilevato, di dubbia costituzionalità , alla luce della natura del PM contabile, unico titolare della *potestas agendi* e organo posto alla tutela dell'interesse generale, ruolo che giustificherebbe pienamente il controllo esterno del giudice sull'archiviazione per verificare la completezza dell'attività investigativa in funzione del carattere doveroso dell'azione e dei principi costituzionali di uguaglianza e soggezione del giudice alla legge (art.3, 101 Cost.).

5.4 La doglianza, in ogni caso, non può essere accolta anche alla luce delle ulteriori seguenti considerazioni che riguardano la peculiare fattispecie in esame. Come risulta in atti la vertenza aperta nel 2009 rubricata genericamente "procedura di infrazione" è stata archiviata nel gennaio 2017 con la seguente

motivazione: *“l’esame degli atti acquisiti in sede istruttoria ha messo in luce che l’amministrazione si è attivata per porre rimedio alle violazioni in materia ambientale in relazione alle discariche incontrollate[...] l’analisi delle risultanze istruttorie ha evidenziato l’insussistenza, allo stato di comportamenti dolosi o gravemente colposi ascrivibili a specifici funzionari o amministratori pubblici in relazione alla condanna in sede comunitaria in relazione alle discariche incontrollate presenti sul territorio piemontese. È evidente che qualora emergessero situazioni specifiche o episodi particolari, la questione dovrà essere rivalutata”*.

5.5 Dalla motivazione del provvedimento di archiviazione si desume che il PM non ha mai avviato indagini preordinate a verificare se sussistessero comportamenti dolosi o colposi ascrivibili a *specifici funzionari*, quanto piuttosto una indagine conoscitiva di carattere generale preordinata ad accertare l’incidenza causale delle “amministrazioni territoriali piemontesi” nella produzione del danno subito dallo Stato italiano a seguito della sentenza di condanna, incidenza che, come emerge dalla motivazione è stata esclusa (vedi le note istruttorie depositate in atti nel fascicolo PM, in risposta alle richieste della Procura sullo stato della procedura di infrazione e sulle azioni compiute ai fini di una eventuale rivalsa dello Stato). È del tutto evidente che un decreto di archiviazione adottato in assenza di qualsivoglia indagine su ipotetiche responsabilità dei singoli, essendosi esclusa solo quella dell’amministrazione - in coerenza ad una denuncia di danno del 2009 che riguardava tutte le discariche del Piemonte, non può assumere alcuna efficacia preclusiva rispetto alla successiva riapertura delle indagini la cui motivazione fa riferimento a risultanze che farebbero emergere responsabilità di funzionari pubblici in

relazione alle vicende della discarica di Sud/Est di Serravalle Scrivia, come risulta dalla stessa motivazione dell'atto che recita: *“Visto il decreto di archiviazione in data 10 gennaio 2017, emanato in relazione alla circostanza che in ordine alla discarica Sud-Est nel SI di Serravalle risultava che l'Amministrazione avesse adottato provvedimenti conservati e di recupero ambientale al fine di limitare il pregiudizio; vista la nota del Procuratore regionale del Lazio della Corte dei conti con la quale è stata trasmessa la sentenza della Corte di giustizia nella causa C-196-13 di condanna dello stato Italiano [...] per la mancata messa a norma delle discariche contenenti rifiuti pericolosi e le risultanze degli accertamenti compiuti dall'ispettorato Generale del Corpo Forestale dello stato in relazione alle responsabilità di funzionari pubblici con riferimento alle vicende inerenti la discarica Sud est nel SIN di Serravalle Scrivia. Ravvisata la sussistenza di nuovi e sopravvenuti elementi rispetto alla precedente archiviazione”*.

5.6 Le stesse argomentazioni difensive nel pur apprezzabile sforzo di offrire una solida base teorica alle rispettive conclusioni, finiscono per confermare l'intrinseca fragilità dell'impianto normativo codicistico in tema di archiviazione; le difese dei convenuti rilevano infatti che la riapertura del fascicolo istruttorio non è avvenuta sulla base di fatti nuovi e diversi successivi al decreto di archiviazione, non potendosi intendere per tali né la sentenza di condanna della CGUE del 2014 né gli atti della Commissione UE con i quali venivano comminate le penalità di mora su base semestrale, fatti questi che erano già intervenuti prima dell'archiviazione. Tale circostanza è indubbiamente vera se si accede ad una nozione di fatto come semplice accadimento o “fatto materiale” che prescindendo dalla sua qualificazione e

rilevanza giuridica: tuttavia l'accertamento sulla cui base si fonda l'archiviazione non può riguardare *tutti i fatti* ma *quelli che hanno acquistato giuridicamente rilievo nella fase pre-processuale in quanto indicati (o portati ad emersione) come tali nella denuncia di danno e nelle successive indagini istruttorie*, siano o meno esitate in inviti a dedurre, fatti che nella citazione costituiscono il *c.d. petitum sostanziale* (l'illecito contabile è atipico e viene definito solo sulla base della prospettazione posta a fondamento della domanda).

5.7 Invero, se si vuole individuare un vincolo derivante dall'archiviazione questo non può che essere delimitato nel suo ambito oggettivo e soggettivo, altrimenti il decreto di archiviazione del PM finirebbe per acquistare un'autorità assimilabile al "*giudicato*" con ampiezza addirittura superiore alla sentenza che soggiace ai limiti oggettivi e soggettivi dell'art. 2409 c.c.; in altri termini ritenere che il decreto di archiviazione copra il dedotto ed il deducibile significa permettere al giudice di controllare *ab esterno ed ex post l'istruttoria del PM* e la completezza delle indagini svolte. Ma se detta esigenza è vera (e ciò non può essere escluso) detto potere di controllo deve necessariamente essere previsto e/o ammesso anche sul provvedimento di archiviazione e non solo sulla riapertura del fascicolo istruttorio. Infatti mentre il secondo controllo è in funzione di garanzia dei singoli, del diritto di difesa e dell'interesse a rimuovere uno stato di incertezza in ordine a possibili ipotizzate responsabilità, il primo (controllo sull'archiviazione) assolve la funzione di garantire che un potere pubblico officioso *latu senso* discrezionale venga esercitato in modo corretto e non sottragga al giudice sulla base di valutazioni tecniche errate del PM o indagini incomplete ambiti di sindacato giudiziale preordinato alla tutela

delle risorse pubbliche (cfr. artt. 3, 24, 102, 103, 111 Cost.).

5.8 Conclusivamente, dalle considerazioni di cui sopra consegue l'impossibilità, da parte del collegio, di accedere alle tesi difensive secondo le quali dopo l'entrata in vigore del codice della giustizia contabile il decreto di archiviazione sarebbe divenuto una vera e propria decisione la cui efficacia sarebbe assimilabile al giudicato, ritenendosi invece che, nel rispetto anche dei principi direttivi della legge delega che ha chiesto al legislatore delegato la "formalizzazione" del decreto di archiviazione e soprattutto per garantire una interpretazione delle norme (artt. 69, 70, 83) conforme a Costituzione, debba confermarsi in linea con la giurisprudenza costituzionale che, al di fuori delle preclusioni individuate dalla legge (art. 83 comma 3 c.g.c.), l'attività anteriore alla citazione del PM contabile non può mai assumere carattere decisorio anche quando si concluda con una archiviazione (Corte cost. 415/1995; 163/1997; 513/2002; 261/2006) poiché altrimenti (in disparte i già più volte richiamati dubbi di costituzionalità) si introdurrebbe una (nuova) ipotesi di *inammissibilità della domanda giudiziale per errata riapertura di indagine*, non prevista espressamente dalla legge, con privazione del giudice contabile del suo potere-dovere di valutare nel merito la correttezza dell'istruttoria e la fondatezza della citazione, esponendo la pronuncia anche al possibile vizio di cui all'art. 111 Cost. (cfr. Cass. SSUU, 3854/2012 sull'eccesso di potere giurisdizionale per ingiusto rifiuto di esercitare la giurisdizione sulla base di una preclusione non prevista dalla legge).

6. *Eccezione di inammissibilità della citazione per violazione dell'art .67 comma 2 c.g.c. (convenuta Servillo).*

L'eccezione non ha pregio. Nelle deduzioni depositate in atti la dott.ssa Servillo

ha chiesto al Procuratore la rivalutazione della propria posizione ai fini dell'archiviazione. Di seguito alla richiesta ha testualmente affermato *“Con l'occasione si manifesta la piena ed assoluta disponibilità ad essere ascoltata personalmente qualora ritenuto necessario o anche soltanto utile da parte del Sig. Procuratore Regionale”*.

Dal tenore letterale della richiesta si evince che la dott.ssa Servillo non ha inteso esercitare il proprio diritto ad essere ascoltata, nei termini di cui all'art. 67 comma 2 c.g.c. essendo stata formulata l'istanza in termini tali da rimettere al Procuratore la valutazione circa la necessità o utilità dell'audizione. A fronte dell'esercizio di un diritto (pretesa) si colloca infatti un obbligo mentre a fronte di una manifestazione di disponibilità (pur indice di comportamento collaborativo ai fini dell'accertamento dei fatti) un potere valutativo del PM al quale la presunta responsabile si è totalmente rimessa. La stessa giurisprudenza citata dalla convenuta nella comparsa di costituzione (Sez. App. 204/2019) afferma che *“Con specifico riguardo all'incombenza gravante sulla parte pubblica, deve rilevarsi che esula dalle sue attribuzioni la valutazione circa l'utilità dell'audizione personale del presunto responsabile ai fini dell'assunzione della decisione di evocare in giudizio un soggetto che abbia già presentato deduzioni scritte”*.

È chiaro che l'affermazione giurisprudenziale si riferisce alla fattispecie in cui la parte aveva espressamente esercitato un diritto, e non riguarda una fattispecie come la presente in cui la presunta responsabile per propria scelta ha rimesso al PR la valutazione in ordine alla necessità ed utilità dell'audizione.

7. *Eccezione di nullità dell'atto di citazione per indeterminatezza ex art. 86 comma 6.*

Alcuni convenuti eccepiscono l'indeterminatezza e genericità della domanda e la mancata individuazione delle condotte da ciascuno di essi poste in essere con colpa grave da intendersi come causative del danno contestato. Lamentano inoltre la mancata individuazione *nel quantum* delle somme a ciascuno contestate a vario titolo, in via concorrente in solido, sussidiaria etc.

Le doglianze ad avviso del collegio non possono essere accolte.

7.1 Dalla complessiva interpretazione dell'atto, tenendo anche conto della condotta processuale delle parti e delle specificazioni intervenute in corso di causa si evincono con sufficienza chiarezza sia il *petitum* che la *causa petendi*. Secondo l'attore le condotte causative di danno sono da individuare in comportamenti di tipo omissivo (violazione di condotte doverose), cfr. pg. 21 atto di citazione: *“l'inerzia protrattasi per anni nel dare esecuzione alle statuizioni della prima sentenza della CGUE, che imponeva la bonifica delle aree e delle discariche, reiterata alla luce della adozione di una seconda pronuncia che ha accertato tale colpevole inerzia, ha cagionato un danno all'erario diretto pari all'importo delle multe e penalità pagate dall'Italia alla Commissione Europea, a far data dalla seconda sentenza e fino alla declaratoria di regolarità”*. Dal complesso dell'atto si evince inoltre come il PM abbia ricostruito il carattere doveroso della condotta che ciascuno dei convenuti avrebbe dovuto tenere in relazione agli obblighi nascenti dalla sentenza di condanna e cioè in primis *nei confronti dei soggetti competenti sulla bonifica della discarica di Serravalle a decorrere dalla data di adozione della prima sentenza della Corte di giustizia del 2007* facendo poi derivare sulla base delle relazioni del Corpo Forestale dello Stato e dei Carabinieri una responsabilità derivante: *“da inerzia protratta nel tempo in capo ai Commissari*

nominati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alle strutture del Ministero dell'ambiente le quali, per inciso, hanno ritardato la risposta alle richieste istruttorie di questa Procura presumibilmente con lo scopo di sottrarsi all'accertamento della imputabilità dei fatti di danno; la lettura della parte della relazione del Corpo Forestale relativa alla Regione Piemonte appare dimostrativa della responsabilità degli apparati ministeriali e statali nel frapporre inerzie e ritardi nella esecuzione delle proprie incombenze necessarie all'avvio ed al completamento dei procedimenti amministrativi necessari e prodromici alla messa in sicurezza ed alla bonifica della discarica".

7.2 La contestazione per quanto genericamente formulata non è quindi tale da rendere assolutamente incerto il requisito di cui all'art. 86 comma 2, lett. c) e lett. e). Quanto al danno, come noto "*L'onere di determinazione dell'oggetto della domanda è validamente assolto anche quando l'attore ometta di indicare esattamente la somma pretesa dal convenuto, a condizione che abbia però indicato i titoli posti a fondamento della propria pretesa, ponendo in tal modo il convenuto in condizione di formulare le proprie difese*" (Corte di Cassazione, ordinanza n. 22371 del 26.09.2017). Nella fattispecie la quota di danno ed il titolo delle rispettive responsabilità è stato indicato, ragion per cui anche sotto detto aspetto l'eccezione di nullità non può essere accolta.

8. *Eccezione preliminare di merito - prescrizione (convenuti Casagrande, Checcucci, D'Aprile, Grillo, Grimaldi, Pernice, Tafuri, Tassoni).*

I convenuti nel proporre l'eccezione rilevano che il *dies a quo* ai fini della prescrizione andrebbe individuato nella data in cui è stata depositata la sentenza di condanna della CGUE ex art. 260 par. 2 TFUE del dicembre 2014 in quanto

sentenza immediatamente esecutiva, e non dalla data di effettivo incameramento delle somme mediante trattenuta sul bilancio statale.

L'eccezione non può essere accolta per motivi di diritto e di fatto. Il *dies a quo* in materia di danno indiretto è pacificamente da individuare nella data dell'effettivo pagamento non essendo il danno erariale attuale prima di quel momento. In punto di fatto si osserva che il PM ha contestato quale danno non la quota parte della somma forfettaria di 40 milioni di euro inflitta all'Italia, ma gli importi semestrali di euro 42.800,00 a titolo di penalità fino alla data in cui è stato ottenuto lo stralcio della discarica piemontese dal novero di quelle contenenti rifiuti pericolosi. Detti importi sono stati erogati a far data dalla prima intimazione di pagamento da parte della Commissione del luglio 2015 ragion per cui essendo stato l'invito a dedurre notificato in data 24 gennaio 2020, l'azione non è da considerare prescritta.

9. Insussistenza di danno attuale e concreto (convenuto Grillo). Violazione artt. 58 e 62 c.g.c. (convenuto Tassoni).

L'eccezione è proposta con riferimento alla mancata attuazione dell'azione di rivalsa da parte del MEF. A giudizio del convenuto poiché resta confermato che non sono stati ancora individuati, in sede di rivalsa dello Stato, gli enti responsabili, né l'entità del danno agli stessi ascritto, né a quale titolo si ritengono responsabili, il danno nella fattispecie non è stato accertato né nella sua effettività né nel suo *quantum* e risulta meramente eventuale ed ipotetico ed in quanto tale non può costituire il presupposto per una condanna.

La doglianza è del tutto erronea sia perché la rivalsa nella fattispecie è stata esercitata e sulla stessa - su ricorso della Regione Piemonte - si è pronunciato il Tar Piemonte con sentenza in data 30 novembre 2017 non appellata, sia

perché ai fini della responsabilità amministrativa il danno erariale è attuale a prescindere dall'individuazione dell'amministrazione che in via definitiva ne sopporta le conseguenze (in un'ottica di salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica non interessa certo alla collettività se il danno derivante dalle sanzioni delle Corti europee sia stato sopportato dallo Stato, Regione o Comune perché trattasi comunque di risorse pubbliche che gravano sulla finanza statale nel suo complesso). Nella specie le penalità semestrali a carico dell'Italia sono state sopportate dal MEF nelle date cui si è fatto riferimento dal luglio 2015.

Per quel che attiene all'eccezione proposta dal convenuto Tassoni, circa il mancato accesso ai documenti amministrativi, ritiene il collegio che la questione possa dirsi assorbita all'esito delle statuizioni di merito.

10. Nel merito. Sull'autonomia del giudizio di responsabilità amministrativa rispetto al giudizio di rivalsa di cui alla l. n. 234/2012.

In primis, come già sopra rilevato in relazione all'eccezione proposta dal convenuto Grillo ed in parte ripresa da altri convenuti, va ribadito che il presente giudizio è del tutto autonomo rispetto al procedimento di rivalsa previsto dalla legge n. 234/2012 e ss. modifiche che, al fine di garantire l'integrità patrimoniale del bilancio statale ha previsto (comma 4) il diritto dello Stato di rivalersi sui soggetti responsabili delle violazioni degli obblighi di cui al comma 1 degli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 260, paragrafi 2 e 3, del TFUE. Anche se la rivalsa postula un accertamento di responsabilità (o spontanea accettazione della stessa) da parte degli enti coinvolti per condotte imputabili agli stessi, atteso che *“Il requisito dell'imputabilità risulta, immanente al concetto stesso di responsabilità ed è coerente con la ratio*

dell'intera normativa sull'esercizio della rivalsa per violazioni del diritto europeo, con riferimento sia alle condanne della Corte di giustizia, sia a quelle della Corte EDU, in quanto volta alla prevenzione di tali violazioni attraverso la responsabilizzazione dei diversi livelli di governo coinvolti nell'attuazione del diritto europeo." (cfr. Corte cost. sentenza 219/2016), detta disciplina, che connota in ambito nazionale con un regime speciale la responsabilità delle Regioni ed enti territoriali derivante da violazioni del diritto europeo e convenzionale accertate dalle Corti sovranazionali CGUE e internazionale-Corte EDU, non ha introdotto alcuna deroga al regime di responsabilità amministrativa dei pubblici amministratori e funzionari in ossequio ai principi generali più volte richiamati dalla Corte costituzionale (sent. 371/1998, sent. 272/2007).

10.1 Nella specie, come ricordato, l'azione di rivalsa è stata esercitata nei confronti della Regione Piemonte da parte del MEF e sulla stessa si è pronunciata il Tar Piemonte con sentenza di rito n.1299/2017 non appellata. Ciò chiarito è comunque innegabile che non possa prescindersi dal considerare le peculiarità che presenta l'illecito di derivazione europea, in quanto fondato sull'accertamento in sede giurisdizionale sovranazionale di violazioni imputabili allo Stato che risponde per ogni livello di governo rispetto agli obblighi conformativi rispetto al diritto europeo e successivamente a quelli individuati nelle sentenze rese ai sensi degli artt. 258 e 260 TFUE e successive decisioni della Commissione UE. Ben diversi rispetto a detto contenzioso sono *la causa petendi e petitum* del giudizio di responsabilità amministrativa nell'ambito del quale assumono rilievo le condotte gravemente colpose di singoli amministratori e funzionari ove causative dei fatti posti a base delle

sentenze di condanna e decisioni della Commissione ad essa successive.

11. *La domanda giudiziale ed il fattore cronologico.*

Fatta questa premessa di carattere generale si ritiene che, ai fini della fondatezza della domanda, occorra distinguere tra le condotte dei convenuti che si collocano nella fase che precede la sentenza di condanna della CGUE del 2014 rispetto a quelle ad essa successiva, nel corso della quale sono state adottate le tre intimazioni di pagamento semestrale delle penalità da parte della Commissione UE; ciò al fine di ricostruire - in base alla documentazione prodotta in giudizio - i fatti che hanno determinato l'inclusione della discarica di Sud Est nella procedura di infrazione, la sentenza di condanna del 2014 e poi la comminatoria delle tre semestralità di penali da parte della Commissione.

La distinzione tra le varie fasi temporali è necessaria dal momento che qualifica in modo differente la doverosità delle condotte: prima della sentenza di condanna c'è un obbligo generico che fa capo allo Stato e per esso a tutte le amministrazioni ad ogni livello interessate a far cessare un generalizzato inadempimento alle Direttive UE accertato dalla CGUE nel 2007, dopo la sentenza di condanna ex art. 260 par. 2 TFUE nasce un vincolo conformativo di carattere specifico e puntuale preordinato a dare esecuzione alle misure indicate, dando dimostrazione alla Commissione della sussistenza dei presupposti idonei ad ottenere lo stralcio delle singole posizioni che hanno formato oggetto di contestazione.

11.1 Nella presente controversia il fattore cronologico, assunto quale elemento di discriminazione fra le varie condotte e base per il calcolo delle singole quote di imputazione, assume rilievo anche sotto il profilo della principale *causa petendi* basata su di una responsabilità di tipo omissivo contestata ai convenuti per

l'inerzia gravemente colposa e mancata osservanza degli obblighi di servizio derivanti dalla normativa europea ritenuta causative di un danno che, come affermato in citazione *“non vi sarebbe stato se ciascuno degli odierni convenuti – i quali nulla provano quanto alla puntualità dei rispettivi presunti adempimenti agli obblighi di servizio – avessero avuto cura del pubblico interesse, svolgendo con diligenza e puntualità quegli obblighi di servizio che gli discendono non solo dalle norme organizzative dei rispettivi uffici, ma anche dagli obblighi procedurali, fattuali e temporali, imposti dalla Legge n.241/1990”*, nonché sotto altro profilo di contestazione afferente in modo specifico alla mancata presentazione della documentazione d'appoggio, espresso in citazione nei suddetti termini *“In conclusione la responsabilità del ritardo della regolarizzazione della questione mediante la presentazione dell'adeguata documentazione d'appoggio va dunque imputata, nell'ordine, ai Commissari straordinari ed al MATTM per il periodo fino al dicembre 2013; al Segretario della Provincia di Alessandria, al Presidente p.t. della Provincia ed al MAATM per il periodo dal dicembre 2013 fino al luglio 2014; successivamente al Presidente della Provincia ed ai dirigenti delegati alle bonifiche ed a quelli delegati per le procedure di infrazione per il periodo successivo”*.

12. *Le condotte poste in essere prima del 26/6/2009.*

Il P.R. ha contestato la responsabilità per condotte omissive a far data dalla prima sentenza della CGUE del 2007 sino alla data della sentenza del 2 dicembre 2014. Il collegio ritiene che detta prospettazione volta alla valorizzazione ai fini della responsabilità delle condotte poste in essere dopo la prima sentenza del 2007 non possa essere accolta. La contestazione di

inadempienza a carico del Governo italiano innanzi alla CGUE è stata fatta a partire dalle direttive 75/442 e 1991/689/CE che dettano l'obbligo degli Stati membri di adottare tutti provvedimenti necessari per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo senza usare procedimenti metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e per vietare l'abbandono lo scarico lo smaltimento incontrollato dei rifiuti. Dal momento che la sentenza del 2007 era dichiarativa di un inadempimento generalizzato dello Stato italiano rispetto ad un numero di discariche di cui non era neppure possibile la certa identificazione (le discariche contestate erano contenute in un elenco del Corpo Forestale dello Stato ma la loro elencazione non era stata sottoposta a verifica ed era stata contestata) le condotte rilevanti sono ad avviso del collegio quelle che intervengono tra il 2009 (parere motivato) ed il 2014, arco temporale nel quale in relazione alle singole posizioni individuate dalla Commissione è stato chiesto all'Italia dare la dimostrazione dell'adempimento alla disciplina europea (l'Italia all'udienza del 10 aprile 2014 aveva chiesto di poter fornire dati aggiornati entro il 16 maggio 2014).

A conforto della tesi del collegio depone lo stesso contenuto della sentenza del 2014 con la quale la CGUE ha accolto il ricorso della Commissione ex art. 260 TFUE per non aver l'Italia dimostrato che l'inadempimento accertato nel 2007 rispetto alla gestione delle discariche sull'intero territorio nazionale fosse cessato.

12.1 La sentenza della Corte di giustizia come già rilevato, non è entrata nel dettaglio del numero esatto di discariche abusive identificate sul territorio italiano, essendosi limitata a richiamare gli scritti difensivi dell'Italia che,

prima della scadenza del parere motivato, aveva fornito essa stessa alla Commissione un elenco di discariche da considerare non a norma. Anche nelle conclusioni dell'Avvocato Generale Kokott del 4 settembre 2014 (in atti) si rileva (punto 72) *“Le parti sono in disaccordo pure su quali siano le discariche soggette all'obbligo di bonifica. Il punto è, fondamentalmente, se la sentenza abbia descritto la portata dell'infrazione in modo sufficientemente preciso da consentire l'esecuzione ai sensi dell'articolo 260 TFUE. Infatti, la sentenza non riporta, né nel dispositivo né nella motivazione, un elenco delle discariche da bonificare”*.

Solo a seguito della notifica del parere motivato nel 2009 è iniziato da parte dell'Italia un riscontro accurato dell'elenco delle discariche ed una analisi delle singole posizioni. E' quindi da questa data, ad avviso del collegio, che le condotte possono assumere rilievo ai fini della contestata responsabilità omissiva e da ritardo.

13. I fatti accaduti e le condotte poste in essere tra il luglio 2009 e il dicembre 2014.

Per comprendere le ragioni per le quali la discarica di Serravalle Scrivia dopo la notifica del parere motivato è stata interessata dalla procedura di infrazione occorre rifarsi alle interlocuzioni scritte che sono intervenute tra Commissari Delegati ex O.P.C.M. Regione Piemonte e Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio tra la data di emissione da parte della Commissione del parere motivato ex art. 258 TFUE, non essendo necessario ricostruire *funditus* le complesse vicende fattuali e giuridiche del sito qualificato SIN, anteriori a detta data, ampiamente richiamate negli scritti difensivi ma, per quanto già detto, non rilevanti ai fini della decisione.

13.1 Il 13 luglio 2009 il Ministero nella persona del dirigente Dott. Marco Lupo inviava alla Regione Piemonte (e per conoscenza al P.R. p.t. Piemonte) una nota nella quale premettendo che la Commissione UE aveva emesso il parere motivato dopo la (prima) sentenza del 2007 della CGUE, invitava a controllare l'esattezza dei dati inseriti nell'elenco che sarebbe stato inviato alla Commissione chiedendo in particolare di verificare i dati compresi nel censimento del Corpo Forestale dello Stato del 2002/2003 ed accertare se nei siti rilevati dalla Regione nel 2008(337) fosse o ricompresi gli iniziali 335 chiedendo di dare riscontro entro il 15 settembre.

13.2 La Regione Piemonte rispondeva in data 3 settembre 2009 con una nota a firma della Dirigente del settore dott.ssa Agata Milone la quale confermava che gli iniziali 335 siti erano ricompresi nel 337 e descrivendo in una tabella *excel* la situazione di alcune discariche fra le quali Serravalle Scrivia rispetto alla quale si riportavano le seguenti informazioni: "Tipologia: discarica abusiva", Stato del sito "*non ripristinato*", note "*inserito nel piano regionale di bonifica*" e nel "*programma nazionale dei siti contaminati*". "*Interventi: Realizzata la caratterizzazione dello stabilimento. I primi interventi di messa in sicurezza d'emergenza, l'analisi di rischio dello stabilimento, in corso la messa in sicurezza per la gestione delle discariche, in corso la messa in sicurezza della falda, approvato il piano di caratterizzazione delle aree esterne, in corso di invio prove pilota per la bonifica della falda*". Nel campo cronoprogramma si affermava: "*Non è possibile ipotizzare una tempistica per la bonifica dell'area - lo stato d'emergenza è stato recentemente prorogato sino al 31/1/2013*", seguiva la quantificazione delle risorse occorrenti.

13.3.1 La nota, per la parte relativa al cronoprogramma, era basata sul fatto che

in data 3 agosto 2007 il Commissario delegato per l'emergenza rifiuti (Castaldo) aveva stipulato una convenzione con la Società pubblica per il recupero e il trattamento dei rifiuti- SIRT- avente ad oggetto la messa in sicurezza della discarica di Serravalle Scrivia; nella predetta convenzione era esattamente descritta la natura e portata degli interventi relativi all'area effettiva della discarica che risultava assai più limitata rispetto all'area dell'intero sito. La SIRT spa negli anni aveva ragguagliato periodicamente circa lo stato di attuazione degli interventi che venivano conclusi nel marzo 2010 con relativa attestazione di collaudo dei lavori di messa in sicurezza della discarica di Sud Est nel dicembre 2010.

13.4 Nel luglio 2012 l'ISPRA su richiesta del Ministero dell'Ambiente redigeva un Dossier di studio-parere tecnico di progettazione dello stabilimento ex Ecolibarna con il quale il sito veniva diviso in 5 sub aree tra cui l'area DNB *“porzione non bonificata della discarica di Sud Est”* contenente rifiuti di vario tipo e l'area indicata come DBO *“porzione bonificata di Sud Est”*; su detta suddivisione il Politecnico di Torino ha poi basato i propri interventi.

13.5 In data 6/12/2012 la convenuta Romilda Tafuri, Prefetto di Alessandria inviava alla Regione Piemonte-Direzione Ambiente, la nota prot.20249/DB10.14 del 28 11 2012 (reiterata integralmente nei suoi contenuti a fronte di richiesta di chiarimenti da parte del Ministero con nota del 13 febbraio 2013 prot. 0017238 trasmessa alla Regione Piemonte - Direzione Ambiente e al MATTM - ed alla dott.ssa Servillo), il cui oggetto era: *Procedura di infrazione comunitaria 2003/discariche abusive e incontrollate-sentenza della Corte di giustizia del 26 aprile 2007 - ricorso ex articolo 260 TFUE del 16 aprile 2011*. Nel predetto documento era testualmente affermato: *“si*

sottolinea preliminarmente che, come rilevato anche da codesto ufficio l'individuazione del sito ove era ubicato lo stabilimento Ecolibarna quale discarica abusiva discende da una comunicazione del corpo forestale dello Stato che nel censimento delle discariche abusive ha segnalato il suddetto sito come parzialmente bonificato. Infatti, come evidenziato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio con nota del 25 settembre 2006 da tale censimento è disceso il deferimento alla Corte di giustizia europea alla conseguente attivazione della procedura di infrazione". In proposito si rileva tuttavia che ai sensi della legge n. 179 del 2002 l'area del sito Ecolibarna è stata inserita nell'elenco dei siti inquinati che fanno parte del programma nazionale di bonifica adottato dal Ministero dell'ambiente con decreto n. 468 del 2001 che con DPCM del 2003 è stato dichiarato lo stato d'emergenza in relazione al sito di Ecolibarna stato di emergenza prorogato più volte da ultimo fino al 31 dicembre con DPCM in data 23/12/2011. In attuazione di tale dichiarazione di stato di emergenza con OPCM n. 330 del 30 luglio 2003 è stato nominato commissario delegato per il superamento dell'emergenza a cui è stato attribuito l'incarico di adottare tutte le iniziative urgenti necessari alla messa in sicurezza del sito individuando tale figura dapprima nel sindaco di Serravalle Scrivia e successivamente con OPCM numero 3591 del 2007 nel prefetto di Alessandria. Da quanto sopra consegue che ad avviso della scrivente l'individuazione del sito Ecolibarna quale discarica abusiva suscitano non poche perplessità atteso che i sopraindicati provvedimenti legislativi, successivi all'individuazione effettuata dal corpo forestale dello Stato, hanno riguardato un'area più ampia il cui perimetro è stato definito con decreto del ministero dell'ambiente del 7 febbraio 2003". In tale area come

sopra individuata dall'inizio della gestione commissariale sono stati attuati diverse azioni di sicurezza tutte analiticamente illustrate". Seguiva nella nota la descrizione degli interventi alla stregua della quale risulta che: "per quanto attiene più specificamente alla scheda allegata alla richiamata lettera del 12 aprile 2001 del comando Stazione di Stazzano del corpo forestale dello Stato in essa risultavano indicate una superficie di 15.000 m² già qualificata e un'ulteriore superficie di 11.000 m² metri quadrati ancora da bonificare. Tali aree secondo contatti e informazioni assunti delle vie brevi con i vertici provinciali del suddetto corpo corrisponderebbero rispettivamente a quelle individuate con le lettere A) porzione bonificata della discarica di sud-est E da parte della zona individuata con la B) porzione non bonificata della discarica di sud-est, nell'unita tabella predisposta dal Dipartimento di ingegneria per l'ambiente il territorio e le infrastrutture del Politecnico di Torino, soggetto attuatore degli interventi di messa in sicurezza del sito. Entrambe le aree sono state oggetto dei lavori del cosiddetto lotto 1, consistenti nella realizzazione di un diaframma plastico impermeabile della lunghezza di 250 mq evidenziati in colore rosso posto a monte idro geologico del sito, finalizzato intercettare le acque di falda sotterranee in entrata nell'aria, limitando il contatto limitando quindi il contatto delle stesse con i rifiuti squali esistenti al suo interno".

13.5.1 La dott.ssa Tafuri quindi, nella nota inviata nel 2013, dopo aver espresso perplessità sull'inclusione della discarica nell'elenco di quelle interessate dalla procedura di infrazione e aver dato atto dell'intervento conclusosi nel 2010, faceva poi riferimento ad una conferenza di servizi tenutasi il 28 novembre 2012 presso la Prefettura di Alessandria con la quale era stato approvato il progetto dei lavori del c.d. lotto 2 consistenti nella prosecuzione per 430 m del

diaframma plastico già realizzato, con la stima dei relativi costi e tempi di attuazione. La lettera era corredata da una chiarissima piantina a colori dalla quale si evinceva chiaramente che i lavori di messa in sicurezza del lotto 1, indicato nella piantina con la lettera “A”, erano stati completati il 2/04/2010 mentre la bonifica della discarica relativamente al lotto 2 lettera B nella piantina doveva ancora essere realizzata.

13.6 Successivamente a detta interlocuzione, in data 17 luglio 2013 il Comando Carabinieri per la Tutela dell’Ambiente-Reparto Operativo con nota indirizzata al Ministero dell’Ambiente in risposta all’oggetto “*Procedura di infrazione comunitaria 2003/2077-Discariche abusive e depositi incontrollati-Sentenza CGUE 2007 - Esito controlli*” descriveva la situazione dell’unica discarica del Piemonte in una *tabella excel* allegata in tal modo: *discarica abusiva, lavori di bonifica/messa in sicurezza avviati come da progetto approvato a decorrere dal 1/1/2013 la Provincia di Alessandria è stata individuata in apposita bozza di OPCM quale amministrazione competente per il completamento delle opere. I lavori sono al momento sospesi in attesa di formalizzazione di tale provvedimento.*”

13.7 In data 8/11/2013 Il Segretario generale della Provincia di Alessandria dott. Casagrande inoltrava alla dirigente avv. Annaclaudia Servillo una richiesta con la quale, facendo riferimento ad un incontro avvenuto il 6 novembre presso il Ministero chiedeva venisse bene individuata l’area soggetta ad infrazione nel Comune di Serravalle Scrivia scrivendo: “*con la presente ad al fine di valutare il reale impatto dell’area soggetta ad infrazione comunitaria si richiede di identificare con chiarezza l’area oggetto di detta infrazione. Nello specifico si richiede se detta area riguardi tutto il sito, solo le due discariche o*

una delle due". Nella riunione di coordinamento del 10 dicembre 2013 il dott. Casagrande riferiva di aver chiesto dei chiarimenti al Ministero dell'Ambiente non ancora pervenuti.

13.8 In data 14 maggio 2014 l'avv. Pernice inviava una nota all'Ufficio legislativo del Ministero dell'Ambiente (a fronte della richiesta pervenuta da parte dell'Avvocatura erariale di ricevere entro il 16 maggio 2014 elementi integrativi e documentazione per fornire aggiornamenti alla CGUE) nella quale trasmetteva i dati richiesti. Nella nota non era data alcuna spiegazione circa la situazione della discarica di Serravalle Scrivia che compariva solo in una tabella excel comprensiva di 218 posizioni totali alla n. 168 con la seguente indicazione "*Discarica abusiva-1985- Ripristino in corso*".

13.9 In data 24/6/2014 l'avv. Annaclaudia Servillo Dirigente della Divisione VIII in servizio presso il MATT, su richiesta di informazioni, riepilogava alla Procura della Corte dei conti la situazione afferente al contenzioso europeo rilevando come la Commissione avesse agito contestando 218 discariche abusive presenti sul territorio italiano fra cui quella di Serravalle Scrivia unica della Regione Piemonte, precisando che nella controreplica da parte della Commissione UE detta discarica non era stata citata. Affermava inoltre che con nota del 14 maggio dell'avv. Pernice erano stati forniti all'Avvocatura gli elementi informativi richiesti.

In data 12 novembre 2014 il dott. Casagrande, approvava il piano degli investimenti finalizzati al superamento delle criticità facendo riferimento ad una conferenza di servizi svoltasi l'11 marzo 2014 nel corso della quale si erano individuate le priorità relative ad interventi afferenti al lotto 5 del sito. Nell'atto si affermava: "*nel primo semestre si sono nel frattempo attivate alcune*

iniziative finalizzate ad individuare e richiedere d'intesa con la regione Piemonte ed il Ministero gli ulteriori finanziamenti utili a realizzare la completa messa in sicurezza e bonifica anche con riferimento all'intervenuta procedura di infrazione comunitaria; ciò nell'intento dichiarato è sempre condiviso con tutti gli enti partecipanti alla conferenza dei servizi e al tavolo tecnico di evitare la realizzazione di interventi di sola parziale messa in sicurezza che potessero risultare non compatibili con gli interventi successivi di bonifica definitiva dell'intero sito richiesti dalla UE". Nella nota veniva altresì precisato che il piano avrebbe formato oggetto di un prossimo accordo di programma da stipulare ai sensi della l. n. 241/1990 e s.m.i. con il Ministero dell'Ambiente, la Regione Piemonte ed il Comune di Serravalle Scrivia.

13.10 In data 2 dicembre 2014 veniva pubblicata la sentenza di condanna dell'Italia da parte della CGUE i cui contenuti sono stati richiamati nelle premesse in fatto.

14. Sentenza della CGUE del 2014 - Ricomprensione della discarica di Sud Est nella procedura di infrazione. Le conclusioni del NIPAF/2019.

Alla luce della documentazione versata in atti ritiene il collegio, in contrasto con la valutazione fatta propria dal PM nell'atto di citazione che la discarica di Sud Est è stata interessata dalla procedura di infrazione a causa di una erronea ed inadeguata rappresentazione alla Commissione UE dell'area denominata *discarica La Luminosa* suddivisa in due distinti settori (lotto A e lotto B) dei quali solo uno (il lotto A) interessato dalla procedura di infrazione in quanto discarica contenente rifiuti e messo in sicurezza sin dal 2010.

La prova di quanto sopra si rinviene ad avviso del collegio nella stessa motivazione con la quale la Commissione nel 2017 ha escluso che fossero

ancora dovute le penalità relative al IV semestre: *“La documentazione integrativa inviata, rispettivamente il 2 dicembre 2016 (Nota della Regione Piemonte) e il 6 dicembre 2016 (Nota della Regione Piemonte) ha fornito elementi di chiarimento riguardanti la denominazione delle diverse porzioni, le relazioni esistenti tra la discarica di sud-est e il terreno contaminato e la classificazione dei rifiuti. Da tale documentazione risulta che l’area convenzionalmente denominata discarica “La Luminosa” consta di due settori: la discarica di sud- est oggetto di interventi di bonifica fin dagli anni 90, che hanno consistito nel collocare il materiale sopra un sistema di impermeabilizzazione e nel ricoprirlo con un sistema di impermeabilizzazione; un settore di terreno contaminato posto a nord dell’area precedente. Per la discarica di sud-est sono stati realizzati gli interventi di messa in sicurezza precedentemente menzionati, consistenti nella messa in sicurezza del volume dei rifiuti e nell’isolamento definitivo delle fonti inquinanti tramite il diaframma plastico. Quanto all’intervento sul cosiddetto lotto 2 esso sarebbe finalizzato alla bonifica di una zona più estesa dello stabilimento e porrebbe le basi anche per la riqualificazione ambientale dell’area. La documentazione inviata indica che le cause della contaminazione dell’area di terreno contaminato e della discarica di sud-est sono rispettivamente l’attività industriale e l’attività di gestione dei rifiuti, non necessariamente collegata alla presenza di una discarica. Inoltre, la direzione di scorrimento della falda acquifera porta ad escludere qualsiasi comunicazione idraulica tra le due aree, con conseguente flusso di contaminanti. Alla luce di quanto precede occorre concludere che la messa in sicurezza permanente della discarica di sud-est è stata attuata e che, poiché la contaminazione del terreno posto a nord della*

discarica non è dovuta alla presenza di quest'ultima ed è esclusa qualsiasi interazione idraulica tra le due aree, tale discarica non costituisce un pericolo per la salute umana e per l'ambiente. Inoltre, poiché la nota della Regione Piemonte recante la data del 6 dicembre 2016 contiene altresì i risultati dell'analisi di caratterizzazione dei rifiuti prelevati all'interno della discarica di sud-est, appare soddisfatto anche il requisito ii), relativo alla catalogazione dei rifiuti pericolosi.”

14.1 Anche il Nucleo Investigativo di Polizia Ambientale e Forestale (di seguito NIPAF) di Alessandria, ha evidenziato, nella propria relazione del 12.11.2019 in adesione con quanto già rilevato dal NIPAF di Vicenza come la situazione descritta nella richiamata decisione 18.4.2017, SG-Grefe, D/6030 della Commissione UE fosse stata realizzata già nel corso del 2010, posto che “*nulla è variato per quanto riguarda la discarica di sud-est (lotto 1) già dal 2010, mentre la restante parte, ovvero il lotto 2, è a tutt'oggi in fase di lavorazione*”.

15. *La posizione processuale dei convenuti in ordine alla data in cui la discarica di Sud Est è stata messa definitivamente in sicurezza.*

La circostanza che la discarica di Serravalle Scrivia non avrebbe dovuto neppure essere interessata dalla procedura di infrazione è dedotta come specifica eccezione e fatto idoneo a provare l'assenza di responsabilità nelle comparse di alcuni convenuti.

15.1 Il dott. Castaldo rileva “*All'esito delle indagini il NIPAF di Alessandria ha evidenziato che la penalità irrogata dalla Corte di giustizia trova il proprio fondamento non già in pretesi ritardi nell'esecuzione delle attività di bonifica e/o di messa in sicurezza del sito “ex ECOLIBARNA”, bensì nel ritardo con cui è stata trasmessa alle competenti autorità comunitarie la documentazione*

necessaria per ottenere l'immediata esclusione del sito in esame da quelli oggetto della nota procedura di infrazione”.

15.2 Il dott. Casagrande afferma nella comparsa che: *“la procedura d’infrazione relativa alla discarica in esame era frutto di un fraintendimento, secondo cui la discarica in esame, che consisteva in una porzione più ristretta di un sito contaminato, peraltro anche da idrocarburi, “oggetto di specifici interventi e gestito da numerosi anni secondo la relativa disciplina” era stato equivocato con la mera “bonifica” di una discarica abusiva consistente nella rimozione di rifiuti abbandonati ai sensi dell’art. 192 del D.Lgs. n. 152/2006”* (cfr. relazione NIPAF Vicenza, p. 5). A sostegno dell’assenza di qualsivoglia responsabilità afferma: *“Tuttavia, gli aggiornamenti costantemente forniti al MATTM, negli anni, dai vari Commissari circa la già realizzata messa in sicurezza d’emergenza della discarica “sud-est”, sono stati, all’evidenza, equivocati dal MATTM stesso, il quale non ha operato la necessaria, semplice, distinzione fra la ben più ristretta area oggetto di procedura d’infrazione e quella dell’intero sito, inoltre confondendo le richieste avanzate dalla UE in merito alle discariche abusive rispetto al ben più complesso tema della bonifica e del ripristino di tutta l’area contaminata ex Ecolibarna”.*

15.3 La dott.ssa Romilda Tafuri osserva che: *“Non può nascondersi che rispetto alla sentenza della Corte di giustizia molte perplessità sono emerse in ordine alla corretta rappresentazione da parte dello Stato italiano al Giudice eurounitario della situazione esistente nella discarica di Alessandria esclusa dal novero dei siti oggetto di infrazione solo a seguito di integrazioni documentali inviate a più riprese agli Uffici UE, e dalla quale è risultata la regolarizzazione della stessa in epoca precedente alla sentenza”.*

15.4 I convenuti D'Aprile, Pernice affermano: *“La Discarica di sud est (La Luminosa) oggetto della procedura di infrazione risulta messa a norma fin dal 2010, come evidenziato dal provvedimento con cui è stata stralciata dall'elenco delle discariche sottoposte a sanzione. La circostanza priva, pertanto di ogni valore, la contestazione di cui al presente giudizio mandando di conseguenza esente da responsabilità i convenuti.” Nel citato provvedimento si dà atto che lo stralcio è avvenuto in seguito alle precisazioni inviate dal Ministero alla Commissione contenenti le note predisposte dalla Regione Piemonte nel maggio 2016 e nel dicembre 2016 dove per la prima volta viene evidenziato in maniera precisa e comprensibile che l'area della Discarica di sud est sebbene fosse sempre stata considerata come composta da due settori, entrambi facenti parte della stessa discarica (lotto A o lotto 1 e lotto B o lotto 2), in realtà era limitata al sola parte identificata dal lotto A o lotto 1. Tale lotto da tempo era stato regolarizzato e messo in sicurezza definitiva; mentre il lotto B o lotto 2, dove ancora doveva essere terminato il lavoro di costruzione del diaframma plastico, non doveva essere confuso con la discarica in quanto era del tutto privo di rifiuti e consisteva esclusivamente in terreno contaminato. Fino a quel momento, infatti, alla Commissione europea e al Ministero dell'ambiente la Discarica di sud est era sempre stata rappresentata, dal Commissario delegato, poi dal Prefetto e infine dalla Provincia di Alessandria e dalla Regione Piemonte, come un unico corpo suddiviso in due distinti lotti, dei quali uno solo messo in sicurezza e l'altro ancora in corso di bonifica”.*

15.5 Il dott. Mariano Grillo ammette l'erroneità dell'inclusione nella procedura, ma ne addebita le cause ai servizi tecnici della Commissione deducendo che avrebbero commesso un vero e proprio “abuso di diritto” per non aver

correttamente valutato che nel maggio 2015 la Regione Piemonte aveva già documentato l'avvenuta bonifica del sito di cui trattasi; i funzionari non avrebbero neppure compreso qual'era l'estensione e l'area di intervento del lotto 2 dei lavori (estensione più ampia della discarica di Serravalle Scrivia – La Luminosa). Sostiene quindi il convenuto nella comparsa difensiva : *“la mancata inclusione della discarica di Serravalle Scrivia – La Luminosa nel novero di quelle risanate e per le quali non era dovuta la sanzione semestrale fin dalla II semestralità era conseguenza non di una erronea od omessa rappresentazione dell'avvenuto risanamento alla Commissione, bensì era conseguita ad una erronea interpretazione da parte dei Servizi Tecnici della Commissione Europea dei dati comunicati dall'Italia comprovanti l'avvenuta bonifica e messa in sicurezza di detta discarica. Detto errore dei Servizi Tecnici della Commissione Europea è stato unanimemente accertato nel corso di dette riunioni di coordinamento .Ciò anche se con una valutazione dell'Avvocatura dello Stato ed in base alla valutazione del competente Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) incentrata sulla considerazione che la opportunità di proporre impugnative doveva essere ponderata tenendo conto dell'esigenza di non compromettere la “flessibilità procedurale” dimostrata per le discariche irregolari nel loro complesso dalla Commissione, si è ritenuto di non far valere detto errore verso la Comunità Europea che per tale motivo non è stata convenuta in giudizio dallo Stato Italiano”*.

15.6 La dott.ssa Ilde Gaudiello parla di *“diversità di linguaggio e di approccio”* e osserva che, paradossalmente, proprio la motivazione con cui è stato disposto lo stralcio della discarica lo ammette. La Commissione afferma infatti *“i lavori afferenti al secondo lotto parevano non essere ancora iniziati. Pertanto, la*

Commissione ribadiva la sua valutazione secondo cui le Autorità italiane non avevano dimostrato il pieno soddisfacimento dei requisiti ii) e iii), e che, pertanto, la discarica in esame continuava ad essere inclusa tra i siti da bonificare. La documentazione integrativa inviata, rispettivamente il 2 dicembre 2016 (Nota della Regione Piemonte) e il 6 dicembre 2016 (Nota della Regione Piemonte), ha fornito elementi di chiarimento riguardanti la denominazione delle diverse porzioni, le relazioni esistenti tra la discarica di sud-est e il terreno contaminato e la classificazione dei rifiuti...Omissis...etc”.

16. La posizione del PM e gli argomenti a favore della sussistenza della responsabilità per omessa e ritarda attuazione delle misure di adeguamento alla disciplina europea.

Come già rilevato il PM ha svolto la propria istruttoria delegando il NIPAF di Alessandria le cui conclusioni nella relazione del 2019 sono state ampiamente richiamate nella parte in cui si attesta che” *nulla è cambiato rispetto al 2010 circa la messa in sicurezza della discarica di Sud Est”.*

Tuttavia nell’atto di citazione il PM discostandosi dalle conclusioni del NIPAF fa propria la ricostruzione dei fatti di cui di cui alla nota del Ministero dell’Ambiente del 15-1-2020 a firma Ilde Gaudiello, riportando pedissequamente alcuni passaggi della relazione ed in particolare il seguente:

“La discarica La Luminosa nel Comune di Serravalle Scrivia rientra all'interno del Sito di Interesse Nazionale di Serravalle Scrivia, perimetrato con Decreto del 7 febbraio 2003 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio. Gli interventi di bonifica sono stati finanziati con risorse ordinarie di bilancio MA-ITNI e della Regione Piemonte. Dette risorse, di importo pari ad 4.330.000,00, sono state disciplinate in uno specifico Accordo di Programma

sottoscritto in data 2 aprile 2015 tra il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, la Regione Piemonte, la Provincia di Alessandria ed il Comune di Serravalle Scrivia, che prevedeva, tra gli altri, il finanziamento, con risorse ministeriali, dell'intervento di bonifica della discarica "La Luminosa", ricadente nel Sito di Interesse Nazionale di "Serravalle Scrivia". Il citato Accordo individuava quale Soggetto attuatore dell'intervento la Provincia di Alessandria. Il SIN comprende l'area dello Stabilimento ex Ecolibarna ed una vasta area esterna allo stabilimento medesimo, che si estende nel Comune di Serravalle Scrivia e, in piccola parte, nel Comune di Stazzano; in una porzione all'interno della predetta area ex Ecolibarna, nel Comune di Serravalle Scrivia, è stata individuata la discarica in località "La Luminosa". Nella nota prot. n. 26436 del 06/12/2012, la Prefettura Provincia di Alessandria, a seguito di contatti con i vertici del Comando Stazione di Stazzano del Corpo Forestale dello Stato, ha individuato l'area segnalata come corrispondente alla "discarica di Sud-Est". La zona denominata "discarica di Sud-Est" è un'area di circa 13.000 mq all'interno dello stabilimento ex Ecolibarna, che risultava contenere melme acide e rifiuti di diversa natura presenti sia allo stato sfuso che misti a terreno all'interno di fusti e sacchi fortemente deteriorati. L'area della discarica di Sud-Est risultava parzialmente bonificata, come già indicato dal citato censimento del Corpo Forestale dello Stato del 2001.”

Afferma il PM: “Da tale ricostruzione – della cui esattezza non sembra potersi dubitare – emerge che solo nell’anno 2015, cioè dopo la seconda sentenza della Corte di giustizia, sarebbe stato adottato un Accordo di programma tra il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, la Regione

Piemonte, la Provincia di Alessandria ed il Comune di Serravalle Scrivia, che prevedeva, tra gli altri, il finanziamento, con risorse ministeriali, dell'intervento di bonifica della discarica "La Luminosa", ricadente nel Sito di Interesse Nazionale di "Serravalle Scrivia". "Resta così confermato che fino a quell'anno le competenze in materia di bonifica e risanamento dell'area rimanessero nell'alveo statale e sono state esercitate dai vari Commissari nominati con Ordinanze di Protezione civile. Sempre dalla suddetta ricostruzione emerge anche che il Prefetto di Alessandria avrebbe provveduto ad individuare l'area segnalata come corrispondente alla "discarica di Sud-Est", nel dicembre del 2012 e cioè oltre cinque anni dopo la prima sentenza della Corte di giustizia." In definitiva il PM ritiene provata l'inerzia ed il ritardo essendo stato adottato solo nel 2015 un Accordo di programma per gli interventi di bonifica sull'area".

17. La posizione del collegio sulla responsabilità omissiva e da ritardo derivante dall'omessa attuazione degli interventi funzionali all'adeguamento della discarica di Sud Est alla disciplina europea.

Ritiene il collegio che il PM nella ricostruzione e valutazione dei fatti, per come emergenti dalla documentazione in atti, abbia omissivo di considerare le conclusioni cui, in sede di indagine, erano pervenuti sia il NIPAF di Vicenza nel 2016 e di Alessandria nel 2019 circa l'intervenuta messa in sicurezza definitiva della discarica di Sud Est sin dal 2010 e le stesse motivazioni con le quali la Commissione ha ritenuto non dovute le penalità per il IV semestre.

Non è condivisibile inoltre a giudizio del collegio, aver dato per provati fatti che sono solo descritti in una relazione proveniente dalla pubblica amministrazione (Ministero dell'Ambiente), nella parte in contengono

valutazioni e ricostruzione “di parte” che non possono costituire di per sé prova dei fatti che sono liberamente valutabili dal giudice ex art.116 c.p.c. (cfr. Cass.17049/2008:” *sono liberamente apprezzate dal giudice nel contesto del complessivo materiale raccolto le circostanze che il pubblico ufficiale indichi di avere appreso dalle dichiarazioni altrui o che siano il frutto di sue deduzioni*”).

17.1 Ritiene il collegio che la documentazione in atti attesti in modo inequivoco che la più ristretta area del sito (lotto a) concernente la discarica contenente rifiuti, unica interessata dalla procedura di infrazione, fosse stata fatta oggetto di interventi di messa in sicurezza ultimati nel 2010 come rilevato *nella relazione del NIPAF del 2019 in cui si afferma che il sito avrebbe dovuto essere rimosso dall’elenco oggetto d’infrazione comunitaria*” e, dunque, non essere ricompreso fra quelli oggetto di sentenza del 2014, “*a prescindere dai lavori realizzati*”, ossia indipendentemente dal fatto che i lavori di cui al lotto 2 fossero ancora da realizzare, in quanto detti lavori attenevano a un’area del sito *ex Ecolibarna* diversa rispetto alla discarica oggetto di sentenza. Del resto, detto fatto emerge in modo assai chiaro dalla stessa motivazione della Commissione del 2017.

17.2 Da quanto sopra, discende che la domanda del PM non può essere accolta in quanto basata esclusivamente su condotte puramente omissive od inerti rispetto agli adempimenti di spettanza, ovvero non rispettose dei termini di conclusione dei procedimenti ai sensi della l. n. 241/1990, atteso che, ben prima della sentenza di condanna del 2014 e della scadenza del termine concesso all’Italia per la produzione di documenti giustificativi, risultava soddisfatto il principale requisito per ritenere messa a norma la discarica di Sud Est con

conseguente venir meno in radice del presupposto della responsabilità omissiva.

17.3 Quanto ai convenuti Castaldo, commissario delegato, ex O.P.C.M. 3591/2007, in carica dal 6.8.2007 al 2.5.2012 e Tafuri Prefetto di Alessandria, commissario delegato, ex O.P.C.M. in carica dal 2.8.2012, è provato che i suddetti hanno tempestivamente svolto tutte le attività di rispettiva competenza.

17.4 Altrettanto certa è l'assenza di responsabilità contestata in citazione per condotte omissive in capo ai Dirigenti p.t. del Ministero con competenze in materia di bonifiche (la posizione del convenuto Pernice è a se stante, v. *infra*) alcuni dei quali tra l'altro investiti delle relative funzioni per un arco temporale assai limitato (Senni 29 luglio 2009/10 giugno 2010, Lupo, luglio 2010/novembre 2011, Grimaldi dal 14 novembre 2011 al 4 aprile 2012, Giangrasso dal 10 gennaio 2007 al 31 dicembre 2007 e dal 14 gennaio 2008 al 31 dicembre 2008, Gasparrini dal 1° marzo 2012 al 31 dicembre 2013, Tassoni dal 4 marzo 2007 al 31 dicembre 2007 e dal 14 gennaio 2008 al 31 dicembre 2008) avendo gli stessi svolto correttamente le rispettive funzioni ed attribuzioni in relazione al settore di bonifica ambientale ed in ogni caso per difetto di nesso causale tra condotta e danno. Del resto, come più volte ricordato, gli interventi di bonifica ambientale più ampi che riguardavano l'intero sito e non la sola area della discarica di Sud Est (lotto A) avevano formato oggetto di specifica attenzione nella prospettiva generale della salvaguardia ambientale non necessariamente collegata alla procedura di infrazione: in particolare il convenuto Lupo nella propria comparsa ha dato atto della continua interlocuzione con il Commissario e le altre amministrazioni sollecitando gli interventi di bonifica e messa in sicurezza quali la rimozione

delle fonti inquinanti principali e altre tipologie di interventi da attuare ai sensi del d.lgs. n. 152/2006).

18. *La posizione del PM e gli argomenti a favore della sussistenza della responsabilità per il ritardo della regolarizzazione della questione mediante presentazione di adeguata documentazione d'appoggio.*

Con riferimento al secondo profilo della contestazione giudiziale il collegio rileva che al punto 10§ dell'atto di citazione "conclusioni sul quadro delle responsabilità" il PM testualmente afferma " *In conclusione la responsabilità del ritardo della regolarizzazione della questione mediante la presentazione dell'adeguata documentazione d'appoggio va dunque imputata, nell'ordine, ai Commissari straordinari ed al MATTM per il periodo fino al dicembre 2013; al Segretario della Provincia di Alessandria, al Presidente p.t. della Provincia ed al MAATM per il periodo dal dicembre 2013 fino al luglio 2014; successivamente al Presidente della Provincia ed ai dirigenti delegati alle bonifiche ed a quelli delegati per le procedure di infrazione per il periodo successivo*".

La domanda formulata nei termini testuali richiamati fa proprie le conclusioni della relazione del NIPAF di Alessandria del 2019 che, avendo posto in luce come sin dal 2010 i lavori afferenti al lotto a) della discarica fossero stati ultimati, ha ritenuto che la causa dell'evento dannoso (condanna della CGUE) andasse ravvisata *nella mancata produzione della adeguata documentazione d'appoggio* attestante la regolarizzazione della questione (mancata produzione che il NIPAF imputa in *primis* al Ministero dell'Ambiente.

Si è già rilevato, che il PM ha riprodotto in citazione tali conclusioni ritenendo sussistente una condotta omissiva e/o di ritardo nella produzione della

documentazione d'appoggio attestante l'esecuzione delle misure, in quanto dal requirente ritenute non attuate tempestivamente, mentre alcuni convenuti hanno contrapposto quale fatto impeditivo all'accoglimento della domanda del PM fornendone prova documentale ex art. 2697 c.c. la circostanza che in realtà le misure idonee ad evitare la procedura di infrazione erano state poste in essere in tempo utile al fine di evitare la condanna della CGUE, ma di ciò non era stata data tempestiva dimostrazione alla Commissione a causa del tardivo chiarimento dei termini esatti della questione.

19. La posizione del collegio sulla responsabilità da ritardo nella produzione della documentazione d'appoggio.

Il collegio, come sopra motivato, ritiene provato tale ultimo fatto, sulla base dei documenti versati in atti, valutandoli in modo difforme dal PM.

Di conseguenza la domanda del PM, in relazione alla contestazione afferente alla responsabilità derivante dal ritardo nella produzione della documentazione d'appoggio, merita accoglimento limitatamente ad alcuni convenuti, nei cui confronti si ravvisa una condotta gravemente colposa per non aver tempestivamente prodotto una documentazione i cui contenuti (per chiarezza e completezza) fossero idonei ad ottenere l'immediata definizione della procedura di infrazione.

Sulla domanda, ritiene il collegio potersi pienamente pronunciare senza modificare *petitum e causa petendi* ai sensi degli artt. 101 comma terzo c.g.c. e 112 c.p.c. valutando i fatti alla luce dell'art.113 c.p.c. (principio *iura novit curia*) e cioè qualificandoli autonomamente ed in modo diverso rispetto al PM, avendo il giudice il dovere costituzionale (art. 24, 101, 111) di pronunciarsi su tutta la domanda e le eccezioni e non oltre i limiti di esse. Infatti, in presenza di

prove idonee a consentire al giudice di accertare la verità dei fatti rilevanti per la controversia, la questione di fatto deve essere risolta sulla base delle prove validamente acquisite, anche d'ufficio, fornite dal PM o dalla controparte, per mezzo di un giudizio che stabilisce quali fatti possono considerarsi veri. Ai fatti così accertati il giudice applicherà la regola di diritto che ritiene più appropriata per la decisione del caso concreto, pervenendo in questo modo a pronunciare la decisione finale (cfr. Corte conti, III centrale n.128/2020,

19.1 Ciò chiarito ritiene il collegio di non poter aderire alla tesi di alcuni convenuti (Grillo) secondo i quali sarebbe stata (solo) la Commissione ad interpretare non correttamente i dati; non v'è dubbio che sul contenuto delle decisioni abbia inciso la mancata e tardiva produzione di adeguata documentazione d'appoggio ed in particolare la rappresentazione chiara e completa dello stato dei luoghi e degli interventi già eseguiti.

19.2 Ciascuno dei convenuti in ragione delle rispettive posizioni valuta in modo diverso detta circostanza: per i convenuti Casagrande, Castaldo, Tafuri, sarebbero stati i dirigenti del Ministero dell'Ambiente a non comprendere esattamente le informazioni che venivano loro correttamente inviate e comunque costoro sarebbero i responsabili del ritardo nell'invio della documentazione alla Commissione; per i convenuti D'Aprile, Pernice, Grillo, sarebbero stati invece i convenuti Castaldo, Casagrande, Tafuri e i dirigenti della Regione Piemonte a descrivere la discarica di Sud Est come comprensiva di due lotti distinti (a) e (b) entrambi qualificati come discarica, e solo nel 2015 a fronte di precisazioni da parte del Dirigente p.t. settore Ambiente Regione Piemonte, sarebbe emerso che l'area interessata dalla procedura di infrazione era costituita dal solo lotto (a). Per la convenuta Servillo “è la non tempestiva

esecuzione delle misure invocate dalle autorità europee da parte delle competenti autorità locali ad essere causalmente decisiva ai fini dell'insorgenza del lamentato danno erariale”.

19.3 Limitando l'analisi ai fatti intervenuti prima del 2014 ritiene il collegio che siano connotate da colpa grave alcune condotte caratterizzate da sommarietà, incompletezza e contraddittorietà delle informazioni contenute nei documenti che sono state elaborati e scambiati fra le varie istituzioni, allorquando, a seguito dell'adozione del parere motivato da parte della Commissione nel 2009, era evidente la necessità primaria di assicurare tramite adeguata documentazione un quadro chiaro e completo sulla effettiva situazione della discarica di Serravalle Scrivia al fine di evitare le conseguenze pregiudizievoli che sarebbero potute derivare dalla una sentenza di condanna della Corte di giustizia.

19.4 Detto dovere gravava su tutti coloro che per le competenze e funzioni dovevano rappresentare in sede europea la situazione della discarica di Serravalle Scrivia in relazione agli interventi eseguiti ed *in primis* sui dirigenti incaricati di trasmettere la documentazione alla Presidenza del Consiglio ed all'Avvocatura erariale sicché, fra tutte, appare particolarmente grave la condotta della dirigente Annaclaudia Servillo, che pur interpellata espressamente dal dott. Casagrande circa l'esatta individuazione della porzione di discarica interessata alla procedura di infrazione (vedi nota del 2013)ometteva di dare spiegazioni in ordine a tale aspetto di assoluto rilievo, dal cui mancato tempestivo chiarimento sarebbero poi derivate le pesanti conseguenze in tema di pagamento delle successive penalità(la posizione della dott.ssa Servillo è tra l'altro diversa rispetto a quella degli altri convenuti atteso

che la medesima sia nella informativa resa al NIPAF sia nella comparsa difensiva sostiene tutt'oggi che le misure richieste dalla Commissione non erano state messe in esecuzione da parte delle autorità locali- facendo evidente riferimento agli interventi afferenti al lotto (b) oggetto dell'accordo di programma che invece, si sono dimostrati estranei alla procedura di infrazione-posizione).

19.5 D'altro canto già nella nota del 2012 reiterata nel 2013 ed inviata sempre anche al Ministero nella persona della Dott.ssa Servillo la convenuta dott.ssa Tafuri aveva espresso esplicite riserve sull'inclusione della discarica nell'ambito della procedura di infrazione anche se nella stessa nota, si faceva riferimento ad ulteriori futuri interventi di bonifica afferenti ad altro lotto (b) della porzione, sempre qualificata "discarica" per i quali avrebbero dovuto essere previste le necessarie coperture finanziarie.

19.6 Oltremodo carente sotto il profilo informativo appare la nota del 14 maggio 2014 con la quale l'avv. Pernice sollecitato dal legislativo a fornire informazioni sulle singole posizioni (198 discariche) da trasmettere all'Avvocatura si limitava a descrivere la situazione in questi termini "*Discarica abusiva-1985- Ripristino in corso*" non specificando in alcun modo il tipo di intervento di ripristino e la sua esatta localizzazione.

19.7 Quanto al dott. Casagrande, che pur nella sua comparsa di costituzione sostiene che sin dal 2010 la discarica era stata messa in sicurezza quanto al lotto (a) e quindi non avrebbe dovuto essere inclusa nella procedura di infrazione, nel novembre 2014 (quindi prima della sentenza del 2014) egli stesso nella sua qualità di Segretario Generale della Provincia di Alessandria aveva approvato un piano di futuri interventi riguardanti il lotto b) della discarica che, nelle

premesse dell'atto ,venivano esplicitamente collegati alla procedura di infrazione europea ai fini della sua definizione, concorrendo quindi a porre anch'egli, in parte, le basi dell'equivoco che, nel presente giudizio, è stato invocato come causa di esonero della responsabilità. Nell'atto testualmente si afferma” *nel primo semestre, si sono nel frattempo attivate alcune indagini e iniziative finalizzate a individuare richiedere d'intesa con la regione Piemonte e il Ministero gli ulteriori finanziamenti utili a realizzare la completa messa in sicurezza e bonifica, anche con riferimento all'intervenuta procedura di infrazione comunitaria, ciò nell'intento dichiarato e sempre condiviso con tutti gli enti partecipanti alla conferenza di servizi al tavolo tecnico di evitare la realizzazione di interventi di sola parziale messa in sicurezza, che potessero risultare non compatibili con gli interventi successivi di definitiva bonifica dell'intero sito richiesti dall'unione europea”*.

Alla luce della documentazione in atti, ritiene il collegio che le condotte poste in essere prima del 2014 da parte dei convenuti Tafuri e Casagrande nonché Pernice e Servillo (sui quali gravava la responsabilità della interlocuzione con l'Ufficio legislativo, la Presidenza del Consiglio e quindi un dovere di elaborazione e produzione di documentazione adeguata e corretta nei contenuti informativi) meritino di essere valutate nella loro incidenza causale in ordine alla produzione dell'evento (pagamento delle penalità semestrali) unitamente alle condotte sopravvenute poste in essere successivamente al 2014 e fino al luglio 2015.

20. I fatti accaduti e le condotte poste in essere tra il dicembre 2014 ed il luglio 2015 (pagamento della prima penalità).

Anche per quel che riguarda le condotte successive al 2014 appare necessario

riepilogare la situazione che si è determinata dopo la sentenza della Corte di giustizia del 2/2/2014. Risulta dagli atti che:

a) con nota del 5 marzo 2015 il Ministro dell'Ambiente p.t. inviava al Presidente della Regione Piemonte una nota nella quale, richiamata la sentenza di condanna del dicembre 2014 e l'obbligo dello Stato di agire in rivalsa, ricordava come fino al completamento degli interventi avrebbero potuto essere detratti 400.000,00 euro per ogni discarica contenente rifiuti pericolosi; e si invitava il Presidente della Regione a fornire collaborazione per individuare i soggetti responsabili della mancata attività di bonifica;

b) in data 27 marzo 2015 il Capo di gabinetto del Ministero dell'Ambiente inviava una nota al Capo Dipartimento Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri le schede riepilogative degli interventi in corso di realizzazione ed i crono-programmi per dare esecuzione alla sentenza di condanna. Nulla era descritto per il sito di Serravalle se non la dicitura assai sintetica "*Rifiuti pericolosi*";

c) in data 30 marzo 2015 la Giunta Regionale del Piemonte approvava lo schema dell'accordo di programma con il MATTM, Provincia di Alessandria e Comune di Serravalle Scrivia per la bonifica ed il ripristino ambientale del sito di Serravalle Scrivia nella quale si indicava il Rigente p.t. Ambiente responsabile dell'Accordo; nell'atto veniva fatto espresso riferimento alla nota prot. n. 14675/DB 10.12 del 19.11.2014 "*con la quale la Regione ha rappresentato la necessità di reperire ulteriori fondi per garantire la prosecuzione degli interventi di bonifica nello stabilimento Ecolibarna all'interno del Sito di Interesse Nazionale di "Serravalle Scrivia, tenuto conto anche della procedura di infrazione comunitaria n. 2077/2003"*";

d) con nota prot. n. 9719 del 30.4.2015 il Presidente della Regione Piemonte Chiamparino in replica alla nota ricevuta il 5 marzo rispondeva al Ministro nei seguenti termini: *“per quanto riguarda la procedura di infrazione comunitaria, in questi anni la Regione ha fornito al MATTM tutti gli elementi tecnici che avrebbero consentito allo Stato di ottenere l'esclusione dalla procedura d'infrazione”, ritenendo “quanto meno sconcertante che il sito in questione, rientrando nel Programma nazionale di bonifica, oggetto di specifici interventi e gestito da numerosi anni secondo la relativa disciplina, sia stato equivocato con la mera “bonifica” di una discarica abusiva consistente nella rimozione di rifiuti abbandonati ai sensi dell'art. 192 del D.Lgs. 152/2006”;*

e) in data 2 aprile 2015 veniva sottoscritto l'Accordo di programma che riportava quale intervento prioritario, ai fini dell'uscita della Discarica di sud est dalla procedura di infrazione, la realizzazione del diaframma sul lotto 2 stanziando all'uopo 4.300.000,00 euro; Nelle premesse dell'accordo era rappresentato quanto segue” *“[...]vista la procedura di infrazione comunitaria n. 2003/2077 con la quale la Commissione Europea ha contestato all'Italia la violazione degli artt. 4, 8, e 9 della Direttiva n. 75442/CEE[...] in tema di discariche abusive e in particolare il funzionamento e la presenza sul territorio italiano di un consistente numero di discariche abusive[...]; sempre a pag. 4: considerato che tra le discariche abusive oggetto della stessa sentenza di condanna è compresa la discarica “la Luminosa”, localizzata all'interno del perimetro del Sito di Interesse Nazionale di Serravalle Scrivia;[...]; a pag. 5: ritenuto pertanto di dover procedere alla stipula di un accordo di programma che individui i progetti che sono già realizzabili, con priorità per gli interventi di bonifica della suddetta discarica la Luminosa e definisca gli interventi di*

futura programmazione per la quale garantire la copertura finanziaria”;

f) nella nota di trasmissione alla Commissione del 29/5/2015 (poi integrata in quanto alcune pagine erano illeggibili) a differenza di quanto fatto per altre discariche oggetto di procedura -analiticamente descritte quanto agli interventi effettuati- alcun cenno era dedicato alla situazione della discarica piemontese, citata solo in calce nella nota a pag. 2 nell'elenco delle 14 contenenti rifiuti pericolosi.

20.1 La documentazione versata in atti, come sopra richiamata, dimostra in modo inequivocabile come, anche dopo la sentenza del 2014, non fosse affatto chiarito nelle interlocuzioni scritte intervenute tra la Commissario ex O.P.C.M., Regione Piemonte, Provincia di Alessandria, Comune di Serravalle ed il Ministero dell'Ambiente confluite poi alla Presidenza del Consiglio: le ragioni per le quali la discarica era stata inserita nell'elenco di quelle interessate dalla sentenza della CGUE; quale area del sito dovesse considerarsi interessata dalla procedura di infrazione e quali interventi fossero necessari ai fini dello stralcio della discarica piemontese.

20.2 Non può non notarsi come da un lato il Presidente della Regione Piemonte in data 30 aprile 2015 riteneva “*sconcertante*” che la discarica non fosse stata esclusa dalla procedura di infrazione ma, d'altro canto, la stessa Giunta Regionale del Piemonte pochi giorni prima, avesse approvato all'unanimità uno schema di accordo di programma che nelle premesse presupponeva l'essere la discarica ancora interessata dalla procedura di infrazione, quantificando le coperture finanziarie necessarie per la chiusura degli interventi di bonifica. L'accordo constava infatti di due sezioni una attuativa e l'altra programmatica:

a) prosecuzione delle attività realizzate nell'ambito della gestione

Commissariale di cui all'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3304 del 30 luglio 2003 e secondo il Piano predisposto dalla Provincia di Alessandria ai sensi dell'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 105 del 16 luglio 2013; b) programmazione e finanziamento di un quadro complessivo di interventi finalizzato al completamento della bonifica delle aree comprese all'interno della perimetrazione del Sito di Interesse Nazionale. La dotazione finanziaria complessiva era fissata in 19.050.000,00 euro, di cui euro 6.810.000,00 destinati alla sezione attuativa, e euro 12.240.000,00 sezione programmatica. Al Ministero dell'ambiente competeva la *“predisposizione di atti interni relativi alla normativa e agli accordi di livello internazionale e comunitario, anche con riferimento alla gestione delle eventuali procedure di infrazione”* (funzioni che consistevano nell'acquisizione per il tramite della Direzione generale STA e della Regione Piemonte, degli elementi e delle informazioni necessarie all'aggiornamento della situazione per una completa e corretta trasmissione all'Ufficio legislativo e il successivo inoltro alla Commissione per il tramite del Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei dati utili a dimostrare l'adozione delle misure necessarie alla corretta esecuzione delle azioni previste dalla sentenza di condanna).

20.3 L'approvazione dell'accordo di programma del 2015 da parte della Regione Piemonte, Ministero dell'Ambiente (avv. Pernice) Provincia di Alessandria (dott.ssa Rossa) per i suoi contenuti che facevano esplicito riferimento alla procedura di infrazione rendeva inconfutabile (anzi confessato!) che gli interventi di messa in sicurezza della discarica di Serravalle Scrivia da parte dell'Italia in relazione ad uno dei due lotti (b), non solo non

erano stati conclusi dopo il dicembre 2014 ma avrebbero previsto una tempistica non celere per il loro completamento. Veniva in definitiva rappresentata nell'accordo una realtà diversa da quella effettiva (gli interventi di bonifica come accertato non erano collegati alla procedura di infrazione) che per di più esponeva l'Italia al prevedibile pagamento delle sanzioni sotto forma di penalità.

20.4 In questo contesto di assoluta incertezza (o meglio di errata rappresentazione documentale della situazione effettiva) la Commissione in data 13 luglio 2015 notificava all'Italia l'ingiunzione di pagamento della penalità ai sensi dell'art. 297 TFUE, per il primo semestre 2 dicembre 2014-2 giugno 2015, intimazione nella quale è da notare, non era fatto cenno ad alcuna informazione fornita dalle Autorità italiane concernenti la discarica di Serravalle; infatti nella nota di trasmissione alla Commissione del 29/5/2015 (poi integrata in quanto alcune pagine erano illeggibili) a differenza di quanto fatto per altre discariche oggetto di procedura analiticamente descritte quanto agli interventi effettuati, la discarica piemontese, era citata solo nella nota a pg. 2 nell'elenco delle 14 contenenti rifiuti pericolosi senza alcuna ulteriore precisazione.

20.5 Ritiene il collegio alla luce della documentazione in atti che il pagamento della prima *tranche* di penalità semestrali (400.000,00 euro) inflitta nel luglio 2015 sia da addebitare alla situazione di assoluta incertezza circa la situazione della discarica di Sud Est in ordine alla quale da un lato sin dal 2012 la documentazione dava atto che fossero stati eseguiti sul lotto (a) lavori definitivi di messa in sicurezza, dall'altro tuttavia, subito dopo la pubblicazione della sentenza di condanna si sottoscriveva da parte della Regione Piemonte,

Ministero dell'Ambiente, Provincia di Alessandria e Comune di Serravalle Scrivia un Accordo di programma nel quale si parlava di lavori di bonifica e completamento del lotto (b) della discarica necessari ai fini della definizione della procedura di infrazione. A detta situazione di assoluta incertezza hanno concorso *in primis* le condotte gravemente colpose dei sottoscrittori dell'accordo di programma del 2015.

20.6 Invero, la circostanza che alla data di sottoscrizione definitiva dell'Accordo di programma (aprile 2015) fosse già intervenuta la sentenza di condanna del 2 dicembre 2014 rende connotata da colpa grave la condotta dei sottoscrittori dell'Accordo, fra i quali il dott. Pernice e la dott.ssa Rossa i quali non potevano ignorare le conseguenze che sarebbero potute derivare in termini di sanzioni a carico dell'Italia dai contenuti di un atto che - lungi dal chiarire come i lavori inerenti all'area della discarica (lotto a) erano già stati conclusi e collaudati dal 2010 (tesi che oggi viene sostenuta senza esitazioni anche nel presente giudizio) e che gli interventi previsti nell'accordo avevano una diversa funzione di recupero e bonifica ambientale di un'area più vasta e comunque non erano collegati in alcun modo alla procedura di infrazione europea - di contro nelle premesse e parte motiva dell'Accordo facevano riferimento esplicito alla procedura in atto ed alla necessità di eseguire i lavori di cui al cronoprogramma per la cui definizione venivano previste le relative coperture finanziarie. Tra l'altro il convenuto Pernice nella sua comparsa di costituzione sostiene che i lavori fossero stati ultimati sin dal 2010 ma di ciò, a causa dell'ambiguità delle informazioni fornite dai funzionari della Provincia e della Regione e Commissari delegati, non si era potuta dare adeguata rappresentazione alla Commissione.

20.7 Sono d'altro canto collegate alle condotte successive al 2014 e rilevanti ai fini del pagamento della prima *tranche* delle penalità anche alcune condotte poste in essere prima di detta data, già esaminate.

Iniziando dalla dott.ssa Tafuri, Prefetto di Alessandria, si osserva che ancorché la medesima avesse rappresentato al Ministero nel 2012 e 2013 dubbi sulla inclusione della discarica nella procedura di infrazione, aveva poi nella interlocuzione scritta fatto riferimento a lavori inerenti al lotto b) della porzione chiamata "discarica".

Il rilievo che il riferimento ai lavori del 2 lotto (o lotto b) ha avuto sulle successive decisioni della Commissione è dimostrato dal contenuto di quella relativa all'inflizione della seconda *tranche* di penalità in cui viene riferito che dalla documentazione trasmessa dalle autorità italiane in data 19 febbraio 2013 risultava che lavori di decontaminazione della discarica erano stati suddivisi in due lotti e che mentre i lavori del primo lotto (caratterizzato da terreno contaminato e rifiuti) erano stati ultimati nel 2010 con esecuzione di una messa in sicurezza permanente, nel dicembre 2012 lavori del secondo lotto caratterizzato da terreno contaminato ma non da rifiuti dovevano essere ancora avviati. La commissione parla inoltre di una tabella excel in cui tra l'altro viene fatto riferimento alla conferenza di servizi svoltasi presso la sede della prefettura di Alessandria con la quale era stato approvato il progetto definitivo dei lavori del cosiddetto lotto due consistenti nella prosecuzione per circa 430 m del diaframma plastico già realizzato allo scopo di procedere alla completa centuriazione delle aree e conseguentemente minimizzare il trasporto delle sostanze contaminanti a valle della zona dello stabilimento.

20.8 A avviso del collegio la condotta della dott.ssa Romilda Tafuri avrebbe

dovuto essere più accorta nel qualificare nelle proprie note scritte come discarica un'area che non era tale (il secondo lotto), potendo o dovendo comprendere come da tale ambiguità lessicale (che aveva origine nel rapporto del CFS) sarebbero potuti derivare dei gravi equivoci. Tuttavia, malgrado ciò non ritiene il collegio che detta condotta possa dirsi connotata da colpa grave o commessa con grave superficialità ed inescusabile violazione dei propri doveri ed inoltre che la stessa possa essere considerata come casualmente collegata agli eventi di danno, che il collegio ritiene attribuibili ad altre e successive condotte(è appena il caso di rilevare che ove il dubbio avanzato dalla dott.ssa Tafuri fosse stato tempestivamente chiarito sin dal 2013 con grande probabilità si sarebbe potuto evitare il pregiudizio).

20.9 Il dott. Casagrande, nel presente giudizio sostiene (fondatamente) che i lavori di messa in sicurezza della discarica erano stati completati sin dal 2010. Detta affermazione nella misura in cui contiene l'affermazione di fatti a sé sfavorevoli ha il valore della confessione giudiziale ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 2733 c.c.

Il convenuto, infatti, nel 2013 non era affatto certo circa l'esatta individuazione della porzione dell'area interessata alla procedura ed anzi aveva formulato apposito quesito al Ministero dell'Ambiente (dott.ssa Servillo) senza peraltro ottenere risposta. (vedi *supra* punto 12.7)

Il fatto che egli nutrisse un dubbio su un aspetto di tale rilievo ed importanza, per giunta non chiarito, come si evince anche dal verbale della riunione di coordinamento del 5 dicembre 2014 in cui comunica che la discarica di Serravalle Scrivia era entrata nella procedura di infrazione, lo avrebbe dovuto far desistere dall'approvare il contenuto preliminare dell'Accordo di

programma nei termini sopra ricordati, nei quali veniva fatto riferimento a futuri interventi funzionali alla definizione della procedura di infrazione. Ritiene quindi il collegio che la condotta del predetto sia stata gravemente negligente nella misura in cui ha approvato un documento che metteva in relazione alla procedura di infrazione una porzione della discarica (lotto b) pur non essendo certo dell'esattezza di tale affermazione dalla quale sarebbero potute derivare rilevanti conseguenze patrimoniali in relazione al contenzioso europeo.

20.10 Altrettanto grave è la condotta della dott.ssa Maria Rita Rossa la quale ha sottoscritto l'Accordo per la Provincia di Alessandria recependone in pieno ed acriticamente i contenuti in una fase in cui essendo intervenuta la sentenza di condanna del dicembre 2014 ogni atto che si andava a compiere avrebbe potuto influire in termini di conseguenze pregiudizievoli per l'Italia. Se è vero infatti che la dott.ssa Rossa ha assunto le funzioni solo dal 12/10/2014, tuttavia le medesime venivano ad essere esercitate nella fase di maggior criticità dal punto di vista del contenzioso europeo in atto, essendosi nella fase che richiedeva la dimostrazione delle misure richieste dalla Commissione, ragion per cui le motivazioni ed i contenuti sia attuativi che programmatici dell'accordo di programma avrebbero dovuto essere "soppesati" e verificati in ordine all'effettività del loro effettivo collegamento alla procedura di infrazione, dato impropriamente per scontato (probabilmente il richiamo esplicito alla procedura di infrazione avrebbe potuto essere utile al fine di ottenere una pronta erogazione delle risorse necessarie per gli interventi da parte del Ministero che ne aveva assunto l'impegno ma ciò esponeva ad altri rischi evidentemente non considerati).

20.11 Per quanto riguarda poi i funzionari del il Ministero dell'Ambiente appare al collegio, connotata da colpa grave ed inescusabile la condotta della dott.ssa Servillo per la sua funzione di dirigente nell'ambito della Direzione RIN e successivamente di funzionaria incaricata della procedura di infrazione, che era dal 2012 a conoscenza delle problematiche specifiche della discarica di Serravalle e pur sollecitata ad un chiarimento da parte del dott. Casagrande nel 2013 ha del tutto omesso di fornirlo. Né ad escludere la responsabilità della convenuta possono essere invocate le deduzioni contenute nella comparsa di costituzione laddove si afferma che *“La Direzione generale RIN, con nota prot.37/RIN del 16 gennaio 2015 indirizzata al Capo dell'Ufficio legislativo del MATTM, aveva chiesto di inoltrare alla Commissione europea una richiesta di proroga di 2 mesi rispetto alla scadenza del 2 febbraio 2015 fissata nelle citate note del 17 e 18 dicembre 2014 per la comunicazione del piano d'azione degli interventi da effettuare al fine di acquisire l'esatta indicazione da parte della Commissione medesima dell'elenco dei siti (che allora non si conoscevano nel dettaglio) oggetto della procedura d'infrazione utile a raccogliere la documentazione necessaria dagli enti territorialmente competenti e che solo in data 5 marzo 2015, all'esito di una riunione tecnica tra le Autorità italiane e la Commissione europea sul contenzioso comunitario alla quale la dott.ssa Servillo aveva partecipato, era stato possibile acquisire informalmente, su espressa richiesta della medesima, l'elenco delle 200 discariche oggetto della condanna (rispetto ai 222 siti indicati nel ricorso ex art 260 TFUE di aprile 2013), tra cui la discarica di Serravalle Scrivia “La Luminosa”.*

20.11.1 Dette affermazioni contrastano con la documentazione in atti che

dimostra come la dott.ssa Servillo non solo fosse a conoscenza della particolare situazione della discarica di Serravalle sin dal 2012 ma, come più volte rilevato, fosse stata personalmente destinataria dei dubbi espressi dalla dott.ssa Tafuri (2013) e successivamente reiterati tramite esplicita domanda del dott. Casagrande in ordine all'area esatta del sito interessata dalla procedura di infrazione, note alle quali, come già ricordato non era stato dato alcun riscontro. Rileva il collegio come per le elevate competenze professionali e le funzioni specificamente assegnatele nell'ambito della procedura di infrazione, la dott.ssa Servillo non poteva ignorare l'importanza della precisazione che le veniva richiesta, essenziale ai fini delle successive decisioni della Commissione.

20.12 Anche l'avv. Pernice, sottoscrittore dell'Accordo per il Ministero dell'Ambiente nel 2015 è da ritenere responsabile a titolo di colpa grave, non avendo svolto alcun approfondimento sulla situazione effettiva della discarica prima della sottoscrizione dei contenuti dell'Accordo di programma del 2015, e sollecitato a fornire chiarimenti e documentazione informativa da inoltrare all'Avvocatura dello Stato sin dal 14 maggio 2014 quindi prima della sentenza della CGUE aveva inoltrato una tabella *excel* contenente la sola dicitura- *Serravalle Scrivia-Rifiuti pericolosi*-.

20.13 Nessuna responsabilità può invece essere addebitata al convenuto dott. Castaldo che è cessato dalle sue funzioni il 2 maggio 2012 e non ha concorso neppure in parte alla produzione di documenti il cui contenuto possa aver influito sulla procedura di infrazione. Per le stesse motivazioni anche in relazione alla contestazione afferente alla mancata produzione della documentazione d'appoggio non va riconosciuta alcuna responsabilità in capo

ai Dirigenti ministeriali competenti in materia di bonifiche.

20.14 Conclusivamente ritiene il collegio che le condotte dei convenuti Casagrande, Rossa, Pernice, Servillo - in relazione alla responsabilità derivante dalla mancata produzione di adeguata documentazione d'appoggio - siano da ritenere causalmente collegate al danno derivante dall'inclusione della discarica nell'elenco della Commissione e nel pagamento della prima semestralità di sanzioni (400.000,00 euro), sanzione che avrebbe potuto essere evitata ove la documentazione prodotta avesse rappresentato in modo chiaro corretto ed esaustivo la effettiva situazione della discarica e dimostrato il completamento degli interventi di messa in sicurezza del lotto (a) sin dal 2010 e l'estraneità degli interventi di bonifica ambientale della più vasta area del sito dello stabilimento progettati ed in corso di completamento tramite l'accordo di programma alla procedura di infrazione; a ciò il collegio è giunto in applicazione dei principi di cui agli articoli 40 e 41 c.p. temperati dal principio della cosiddetta causalità adeguata o quella simile della cosiddetta regolarità causale”(ex *multis* Cass.4791/2007,15384/2006). Sulla base dei principi civilistici il giudice può affermare l'esistenza del nesso causale tra illecito e danno anche soltanto sulla base di una prova che lo renda probabile a nulla rilevando che tale prova non sia idonea a garantire una assoluta certezza al di là di ogni ragionevole dubbio (cfr. Cass. 23933/2013).

21. I fatti e le condotte poste in essere prima delle intimazioni di pagamento del febbraio 2016/II semestralità e luglio 2016.

Dalla documentazione in atti risulta che:

21.1 In data 17/9/2015 il dott. Grillo inviava alla Regione Piemonte (dott. V. e Ing. R.), all'avv. Pernice (Ministero Ambiente STA) e alla Presidenza del

Consiglio il verbale della riunione svoltasi il 3 settembre presso il Ministero dell'Ambiente alla quale avevano partecipato sia la dott.ssa Servillo che il dirigente responsabile dell'accordo di programma per la Regione Piemonte e l'Ing. C. per la provincia di Alessandria, la dirigente Servillo illustrava il contenuto della nota tecnica che sarebbe stata inviata alla Commissione chiedendo ai partecipanti di verificarne il contenuto ed eventuali inesattezze. Dal verbale risulta che il Dirigente comunicava di aver raccolto gli atti di collaudo utili a dimostrare l'avvenuta messa in sicurezza della discarica già a partire dal 2012 ai fini di una eventuale opposizione all'ingiunzione della Commissione mentre il rappresentante della Provincia di Alessandria illustrando gli interventi parlava di una *porzione bonificata* e di una *porzione non bonificata* precisando tuttavia che l'accordo di programma interveniva su di un'area assai più vasta del sito (dell'estensione di decine di ettari). La dott.ssa Servillo, all'esito della riunione chiedeva al Dirigente della Regione un atto formale di ricognizione delle attività svolte per dimostrare alla Commissione che l'area era stata già messa in sicurezza e controllata. Nella relazione tecnica dalla medesima predisposta per la riunione e successivo invio alla Commissione risultavano sia gli interventi già realizzati nella zona oggetto di infrazione, sia il contenuto dell'Accordo di programma sottoscritto il 2 aprile 2015.

21.2 Nel novembre 2015 la nota tecnica predisposta dal Dirigente veniva inviata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed all'Avvocatura tramite nota di trasmissione dell'Ufficio Legislativo del Ministero; nella nota si dava atto della messa in sicurezza dell'area di discarica e si producevano i documenti di intervenuto collaudo delle opere eseguite.

21.3 Il 29 gennaio 2016 il Dirigente della Regione inviava una ulteriore nota al Ministero dell'Ambiente Direzione R.I.N. (non specificato il destinatario) del seguente tenore: *“Facendo seguito alla nostra nota del 13 ottobre 2015 nonché alle informali comunicazioni dei giorni scorsi con le quali codesto ministero informava di criticità riscontrate dalla commissione nell'esame della documentazione trasmessa ai fini della cancellazione dell'area la luminosa interna alla perimetrazione del sito Ecolibarna dall'elenco di cui alla causa C-196/13 ci forniscono le seguenti integrazioni: In ordine alla mancanza di un atto che certifichi il completamento dei lavori anche per il secondo lotto del sito si sottolinea che nella relazione trasmessa e nei suoi allegati sono dettagliati tutti gli elementi che dimostrano la conseguita messa in sicurezza dell'area di discarica rispetto ai requisiti rappresentati alla UE dal ministero. Come è evidenziato nella premessa dell'atto ricognitivo l'area di interesse nazionale riguarda un esteso territorio ben superiore a quello della discarica e di conseguenza gli interventi sono individuati da più progetti lotti citati nelle comunicazioni effettuate dalla prefettura di Alessandria. Il lotto uno come confermato dal certificato di collaudo allegato all'atto di cognitivo ha riguardato il diaframma a monte del sito dello stabilimento su di una lingua di lunghezza di circa 240 m; tale lotto realizzato interessa anche la cosiddetta zona di discarica. Il lotto due è da intendere come un intervento funzionale al più generale ripristino riutilizzo del sito di interesse nazionale e non rilevante ai fini della chiusura della procedura di infrazione”*. Nella nota veniva anche data spiegazione al requisito afferente alla catalogazione dei rifiuti specificandosi che: *“in merito alla mancanza di un atto che certifichi l'avvenuta catalogazione dei rifiuti come riportato nell'atto di cognitivo la*

discarica isolata con materiali impermeabili e non sarebbe né prudente né utile compromettere tali barriere per effettuare campionamento il cui solo risultato sarebbe quello di confermare la pericolosità del rifiuto isolato, peraltro trattato come tale sin dall'inizio dell'intervento di bonifica. Atteso che, come sopra descritto, la questione di che trattasi è essenzialmente tecnica e legata all'accertamento delle condizioni ambientali di fatto legate ad una specifica porzione di territorio, in considerazione delle pesanti ricadute economiche che un'errata percezione della situazione comporterebbe, si segnala l'opportunità di un accertamento diretto tramite sopralluogo al fine di riscontrare quanto già evidenziato in modo documentale”.

21.4 L'invito ad un accertamento diretto tramite sopralluogo non veniva raccolto da parte del Ministero e su valutazione dell'Avvocatura erariale la nota della Regione Piemonte del gennaio 2016 non veniva trasmessa alla Commissione a causa della (presunta) criticità del suo contenuto.

21.5 Con decisione dell'8 febbraio 2016, notificata alla Rappresentanza permanente presso la UE in data 9 febbraio 2016, la Commissione ingiungeva all'Italia il pagamento della penalità relativa al secondo semestre successivo alla sentenza della Corte di giustizia del 2 dicembre 2014.

21.6 Ritiene il collegio che l'irrogazione della seconda penalità sia dipesa dal mancato invio alla Commissione UE della documentazione del gennaio 2016 in ragione della presunta criticità del suo contenuto e che le penalità relative al secondo semestre avrebbero potuto essere evitate fornendo alla Commissione l'adeguata documentazione d'appoggio con adeguati ed esaustivi chiarimenti.

21.7 Particolarmente grave appare al collegio non essersi raccolto l'invito del Dirigente della Regione di effettuare un sopralluogo che avrebbe potuto *ex ante*

eliminare le criticità informative riscontrate dall'Avvocatura. Affermava infatti il Dirigente a chiusura della sua nota: *“in considerazione delle pesanti ricadute economiche che un'errata percezione della situazione comporterebbe, si segnala l'opportunità di un accertamento diretto tramite sopralluogo al fine di riscontrare quanto già evidenziato in modo documentale”*.

21.8 I timori manifestati in ordine alla errata percezione venivano infatti confermati dal contenuto della intimazione della Commissione inerente al II semestre: per giustificare il mancato stralcio dal novero delle discariche di Serravalle Scrivia si faceva riferimento al mancato completamento dei lavori del lotto b) in base alla documentazione addirittura risalente al 2012 (nota del Prefetto Tafuri) ed alla nota del 2015. Si osservava infatti: *“occorre rilevare anzitutto che tale discarica ricompresa nel sito di interesse nazionale Ecolibarna è una delle 14 discariche contenenti rifiuti pericolosi. Con riferimento a tale discarica la documentazione d'appoggio (attestazione di avvenuta messa in sicurezza emessa dalla regione Piemonte nell'autunno 2015 - messa in sicurezza ai sensi del decreto legislativo 152/2006 è stata completata (secondo quanto è dato comprendere) nel 2010”*. Tuttavia, i servizi della commissione osservano quanto segue: *“Dalle informazioni che le autorità italiane hanno trasmesso alla commissione in data 19 febbraio 2013 [nota della dott.ssa Tafuri] risulta che i lavori di decontaminazione della discarica Serravalle-Scrivia La Luminosa sono stati suddivisi in due lotti e che mentre i lavori del primo lotto sono stati ultimati nel 2010, nel dicembre 2012 i lavori del secondo lotto dovevano ancora essere avviati. Non risulta alcuna comunicazione delle autorità italiane successiva alla suddetta comunicazione nella quale consente di ritenere che i lavori del secondo lotto siano stati avviati*

ed ultimati. Anche l'attestazione di avvenuta messa in sicurezza allegata alla nota del ministero dell'ambiente del 17 novembre 2015 non consente di concludere che i lavori del secondo lotto siano stati avviati ed ultimati. Pertanto, i servizi della commissione concludono che: "in mancanza di evidenze del completamento di tutti i lavori pianificati e del raggiungimento del necessario livello di decontaminazione definitiva del sito le autorità italiane non hanno dimostrato il pieno soddisfacimento del requisito iii. Inoltre, poiché si tratta di una delle 14 discariche contenenti rifiuti pericolosi si ricorda alle autorità italiane che se devono altresì dimostrare il soddisfacimento del requisito ii (catalogare identificare rifiuti pericolosi contenuti nella discarica). La penalità è dunque dovuta per questa discarica contenente rifiuti pericolosi".

La documentazione di cui sopra dimostra quali conseguenze abbia avuto il non aver raccolto l'invito a procedere ad un accertamento diretto tramite sopralluogo dello stato dei luoghi *"in considerazione delle pesanti ricadute economiche che un'errata percezione della situazione comporterebbe"*.

21.9 Non solo la richiesta era del tutto ragionevole ma anche opportuna vista la situazione di risalente e perdurante incertezza che aveva contraddistinto le interlocuzioni fra Regione e Ministero sulla reale situazione della discarica di Serravalle. Si è invece preferito non inviare affatto alla Commissione per la "criticità del suo contenuto" la nota integrativa del gennaio 2016 producendosi la sola nota tecnica del novembre 2015 i cui contenuti tuttavia la Commissione non ha ritenuto esaustivi.

21.10 Pur non potendo il collegio affermare con certezza che l'invio della documentazione integrativa avrebbe certamente evitato la sanzione del secondo semestre il criterio civilistico del *"più probabile che non"* lo rende altamente

probabile anche alla luce della erroneità delle valutazioni dell'Avvocatura erariale che si era mostrata contraria all'invio della nota alla Commissione per via della motivazione con la quale la Regione esprimeva tramite il Dirigente la contrarietà ad effettuare la catalogazione dei rifiuti.

21.11 Nella riunione di coordinamento dell'8 aprile 2016 a fronte della richiesta del Ministero dell'Ambiente favorevole all'impugnazione testualmente si afferma nel verbale *“i motivi adottati dal MATTM a favore dell'impugnazione fanno riferimento prevalentemente ai contenuti della nota integrativa della Regione Piemonte del 29/1/2016 (prot. n. 1452/RIN) che non è stata inviata alla Commissione europea in ragione delle criticità in essa contenute. L'Avvocatura evidenzia che la citata nota non riferisce in merito all'avvenuta catalogazione dei rifiuti, ma evidenzia la non opportunità di effettuare la catalogazione. Al riguardo l'Avvocatura ricorda che nella nota ARES(2014)4268785 del 18/12/2014 e nella nota ARES(2015) 2915844 del 10 luglio 2015 la Commissione europea ha chiarito che, per quanto riguarda le 14 discariche che contengono rifiuti pericolosi, occorre “catalogare e identificare i rifiuti pericolosi”, pertanto la trasmissione della nota alla Commissione europea avrebbe compromesso la risoluzione del caso”*.

21.12 Tuttavia pochi mesi dopo, all'esito di una riunione intervenuta a Bruxelles in data 21/11/2016 tra funzionari della Regione Piemonte e Servizi della Commissione promossa dal dott. Ronco al fine di far cessare una perdurante situazione di incertezza, il funzionario della Commissione in una email al medesimo dott. Ronco indirizzata scriveva: *“Per far sì che i lavori procedano speditamente e senza intoppi, vorrei riassumere i documenti che la Regione Piemonte dovrà fornire tramite il Ministero dell'Ambiente e*

direttamente ai Servizi entro il 2 dicembre prossimo: classificazione dei rifiuti presenti in discarica o certificazione da parte di soggetto terzo qualificato e autonomo attestante che: sono state attuate le misure cautelari nel trattamento della discarica; non c'è pericolo né per i cittadini né per l'ambiente; sarebbe pericoloso sondare la discarica per catalogare i rifiuti presenti nella discarica a causa del rischio di danneggiare l'attuale struttura di isolamento". Veniva in altri termini accettata dalla Commissione- probabilmente perché adeguatamente spiegata- la stessa motivazione contenuta nella nota del gennaio 2016 non inviata dall'Avvocatura per la presunta "criticità" dei suoi contenuti.

21.13 Quanto sopra dimostra ad avviso del collegio che la seconda intimazione semestrale avrebbe potuto essere evitata se si fosse prodotta alla Commissione la documentazione adeguata e si fosse dato seguito da parte del Ministero alla proposta della Regione di effettuare un sopralluogo chiarificatore per evitare le pesanti ricadute economiche che sarebbero potute derivare da una errata percezione della situazione.

21.14 Le considerazioni di cui sopra valgono anche per quel che riguarda la terza intimazione irrogata dalla Commissione con decisione del 15 settembre 2016.

Nella documentazione inviata alla Commissione al fine di ottenere lo stralcio la direzione ambiente Regione Piemonte con nota sottoscritta dal Dirigente p.t. così motivava: *"Da molto tempo questa amministrazione sostiene l'erronea presenza della discarica La Luminosa tra i siti dell'infrazione in argomento, avendo portato a supporto di tale convinzione numerosi elementi di carattere sia tecnico sia amministrativo. Nonostante ciò, il sito permane in infrazione con le pesanti conseguenze economiche che ciò implica e lo sgradevole*

corollario dell'azione di rivalsa avviata dal ministero dell'economia delle finanze nei confronti della regione Piemonte del comune di Serravalle, oggetto della nota protocollo 9614/PRE del 3 maggio 2016 a firma del Presidente della Regione inviata per conoscenza anche a codesto ministero. Ancora una volta con spirito di collaborazione tra istituzioni per il superiore interesse nazionale di vedere finalmente giustamente ridotta l'entità della sanzione a fronte di oggettive ragioni, si allega la presente una nota tecnica predisposta dal Dipartimento di ingegneria dell'ambiente e del territorio delle infrastrutture del politecnico di Torino". Si sottolinea come l'intervento di centuriazione complessiva della zona contaminata dell'area di discariche di sud-est è finalizzato ad una bonifica complessiva del sito e non si riferisce alla discarica di sud-est, la cui bonifica è già garantita dagli interventi finora attuati al fine ultimo di permettere la restituzione ad una fruibilità pubblica dell'area in oggetto. La nota concludeva con l'invito rivolto al Ministro di opporsi ai provvedimenti in quanto ritenuti ingiusti: "A questo fine si invita codesto Ministero voler agire presso la Commissione europea nei modi più opportuni, anche per via giudiziale opponendo ricorso nei confronti del provvedimento comunitario che nega l'esclusione della discarica la Luminosa dai siti oggetto della sentenza della corte di giustizia europea emessa in data 2 dicembre 2014 in esito alla causa C-196/2013".

21.15 Malgrado detti chiarimenti la Commissione traendo spunto da un passaggio della nota tecnica del Politecnico del maggio 2016 nella quale si affermava che *"É attualmente in fase di progettazione esecutiva il completamento della cinturazione mediante diaframma plastico della zona di discarica di sud est e della zona di terreno contaminato (Lotto 2 -progetto*

esecutivo approvato in Conferenza di Servizi del 21 dicembre 2015)” così motivava la propria decisione: “Dalla documentazione d’appoggio inviata dalla Regione Piemonte 16 maggio 2016 e nota tecnica del Politecnico di Torino risulta che i lavori del secondo lotto, consistenti nella prosecuzione del diaframma plastico impermeabile, allo scopo di procedere alla completa cinturazione dell’area e conseguentemente minimizzare il trasporto delle sostanze contaminanti a valle della zona dello stabilimento sono tuttora in fase di progettazione esecutiva. Quindi i lavori afferenti al secondo lotto, diretti a eliminare le conseguenze nocive derivanti dal deposito di rifiuti pericolosi nel sito non sono ancora iniziati. Pertanto, la Commissione conclude che l’Italia non ha dimostrato la piena soddisfazione del requisito iii). La penalità è dunque dovuta per questo sito che contiene rifiuti pericolosi”.

21.16 Quanto sopra dimostra ad avviso del collegio che sia la seconda intimazione semestrale che la terza avrebbero con elevato grado di probabilità, potuto essere evitate se si fosse prodotta alla Commissione la documentazione adeguata e soprattutto si fosse dato seguito alla proposta del Dirigente della Regione di *effettuare un sopralluogo chiarificatore per evitare le pesanti ricadute economiche che sarebbero potute derivare da una errata percezione della situazione*. In altri termini trattandosi di aspetti tecnici di carattere fortemente specialistico occorre che la documentazione d’appoggio fosse chiaramente ed esaustivamente spiegata nei suoi contenuti.

21.17 Per la seconda intimazione rileva (in negativo) la mancata produzione della nota del Dirigente p.t. della Regione del gennaio 2016 su suggerimento dell’Avvocatura; per la seconda intimazione (sempre in negativo) la produzione della nota tecnica redatta dal Politecnico di Torino che, malgrado i chiarimenti

di cui alla nota del Dirigente p.t., conteneva (incautamente) nel testo un riferimento a “*lavori di progettazione approvati dalla Conferenza di servizi nel 2015*” non ancora iniziati.

21.18 Ancora una volta il riferimento ai lavori del lotto 2) di cui sin dal 2012 avrebbe dovuto essere con assoluta chiarezza fatta comprendere alla Commissione la totale estraneità alla discarica di Sud Est, ed impropriamente richiamati nell'accordo di programma del 2015 ed atti attuativi successivi, ha impedito la chiusura definitiva della procedura inerente a Serravalle Scrivia ai fini dell'applicazione delle sanzioni a carico dell'Italia.

22. La prova del peso determinante che la mancata produzione di adeguata documentazione d'appoggio ha avuto in ordine al danno erariale è offerta al collegio dall'*iter* con il quale si è giunti allo stralcio delle penalità in relazione al IV semestre come risultante dalla documentazione depositata in atti dal convenuto Dott. Ronco, Dirigente della Regione succeduto al Dirigente firmatario delle note del 2015/2016 nella Direzione Ambiente.

23. Nella nota inviata al dott. Ronco dal Responsabile Settore Relazioni Istituzionali e Affari Europei p.t.della Regione Piemonte, in data 21/9/2016 si ricordava che il sito non era stato ancora stralciato dalla procedura di infrazione e si affermava: “*L'impressione è che, sebbene la discarica sia ormai da tempo posta in sicurezza, ci troviamo di fronte ad un irrigidimento formale da parte della Commissione. Il ruolo del Ministero appare opaco ed è nota la situazione relativa al diritto di rivalsa attivato dal Governo*”. Si prospettava quindi “*l'utilità di un incontro diretto con la DG Ambiente della Commissione non mediato dal Ministero/Ita/Rap ed extra cartaceo per consentire ad entrambe le parti di chiarire meglio la situazione*”.

23.1 All'esito dell'incontro tra i rappresentanti della Regione Piemonte con i servizi della Commissione a Bruxelles in data 17 novembre 2016 si è finalmente riusciti a comprendere quale tipo di informativa fosse necessaria ai fini dello stralcio della discarica di Serravalle Scrivia, e si è elaborata, sulla scorta delle predette indicazioni una nota integrativa *“Elementi integrativi riguardanti la Discarica La Luminosa all'interno del sito di interesse nazionale di Serravalle Scrivia”* meramente riepilogativa degli interventi già da tempo effettuati, meglio illustrati dal punto di vista tecnico. Risulta dalla documentazione come anche il requisito (ii) catalogazione e identificazione dei rifiuti, in ordine al quale la posizione assunta in forma scritta nel gennaio 2016 dal Dirigente della Regione era stata ritenuta dall'Avvocatura erariale non idonea e quindi tale da non poter essere inviata alla Commissione, è stato invece ritenuto soddisfatto attraverso una semplice procedura di campionamento da parte dell'ARPA, procedura che salvaguardava l'esigenza (manifestata dal Dirigente p.t. della Regione nel gennaio 2016) di non perforare il diaframma plastico che ormai proteggeva definitivamente la discarica per identificare rifiuti pericolosi già a suo tempo identificati e catalogati come tali.

23.2 Come rilevato nella relazione del NIPAF di Alessandria del 13 novembre 2019: *“la Commissione europea ha ritenuto esaustive le motivazioni -che sono sempre le stesse -solo con la pronuncia del 18 aprile 2017 aggiungendosi da parte dei verbalizzanti”* Si ribadisce che nulla è variato già dal 2010 per quanto riguarda il primo lotto.

24. *La valutazione del collegio sulle condotte poste in essere dal gennaio 2016 al febbraio 2017. II e III semestre di penalità.*

Ricostruiti i fatti come risultanti dai documenti e ribadito che il collegio limita

il proprio esame alle condotte rilevanti sotto il profilo della contestazione del PM afferente alla mancata o ritardata presentazione della documentazione d'appoggio oltre alle condotte gravemente colpose già prese in esame con riferimento alla prima tranches, in relazione alle successive *tranche* di penalità vanno prese in esame altre condotte ed in particolare quelle dei dirigenti della Regione Piemonte e dei dirigenti ministeriali, in particolare dei convenuti Grillo, Servillo, Gaudiello incaricati delle procedure di infrazione e dei dirigenti competenti in materia di bonifiche in carica nel suddetto periodo.

24.1 Iniziando dai dirigenti regionali osserva il collegio come nel presente giudizio sia stato citato solo il dott. Ronco, che ha assunto le funzioni in data 27 luglio 2016. Non solo, tuttavia, il predetto convenuto è estraneo ai fatti che hanno portato all'inflizione delle penalità e totalmente esente da colpa, ma a lui si deve l'opportuna iniziativa che, come già chiarito, ha portato ad un definitivo chiarimento della situazione con la Commissione, scongiurando il pagamento del IV semestre di penalità da parte dell'Italia.

24.2 I dirigenti che hanno preceduto il dott. Ronco non sono stati evocati in giudizio; tuttavia ritiene il collegio che le iniziative assunte dal dott. Ronco avrebbero potuto essere prese molto tempo prima, sia dai dirigenti competenti che dai funzionari dell'Ufficio legislativo della Regione Piemonte, anche se deve darsi atto che l'idea di prendere contatti diretti con i servizi della Commissione è maturata alla luce dei deludenti risultati che aveva sin lì dato l'interlocuzione con le istituzioni europee affidata in via esclusiva dal Ministero dell'Ambiente, DAGL ed all'Avvocatura dello Stato. Certamente ha fatto difetto anche da parte degli organi ed uffici tecnici (v. Politecnico di Torino) una chiara rappresentazione dei contenuti informativi che avrebbero dovuto

essere elaborati per ottenere lo stralcio dalla procedura ma soprattutto, come già rilevato è stato assai grave giungere all'approvazione di un Accordo di programma che faceva riferimento alla procedura di infrazione nell'aprile 2015 e quindi dopo che era intervenuta la pubblicazione della sentenza del 2014 tanto più che i contenuti dell'accordo (riferentesi a lotti diversi dal lotto (a)) non potevano e dovevano essere collegati alla procedura di infrazione in atto.

24.3 Quanto ai dirigenti del Ministero citati in giudizio, le condotte rilevanti oltre a quella della dott.ssa Servillo e del dott. Pernice, sulle quali si è già riferito, sono quelle del dott. Mariano Grillo e della dott.ssa Ilde Gaudiello rispettivamente Direttore generale e dirigente responsabili delle procedure di infrazione (unitamente alla dott.ssa Servillo).

24.4 Per una corretta valutazione delle condotte dei dirigenti incaricati delle procedure di infrazione ritiene il collegio che esse debbano essere inquadrare alla luce del contesto normativo delineato dalla legge n. 234/2012, art. 43, che ha introdotto la disciplina della c.d. rivalsa dello Stato più volte richiamata.

24.5 Trattasi di una normativa che inevitabilmente innesca una dinamica potenzialmente conflittuale fra i vari livelli istituzionali nella fase della interlocuzione con la Commissione successiva alle sentenze delle Corti sovranazionali, fase in cui sarebbe invece più che mai necessario un approccio di tipo unitario per la miglior tutela dell'interesse nazionale.

24.6 Le considerazioni di cui sopra spiegano la posizione sia del convenuto Grillo che della Servillo, i quali hanno più volte preannunciato l'imminente attivazione della procedura di rivalsa da parte del MEF (cfr. nota del 1/4/2016 prot. n. 31523 del MEF) per sollecitare la Regione Piemonte in ordine all'attuazione di adempimenti che si riteneva non fossero stati eseguiti

(posizione questa che la convenuta Servillo ha sostanzialmente mantenuto in sede processuale).

24.7 Osserva il collegio come la condotta del convenuto Grillo si sia differenziata rispetto alle altre avendo il medesimo assunto una posizione assai netta e rigorosa a favore dell'impugnazione delle decisioni della Commissione innanzi al giudice europeo ritenendo valide le ragioni e motivazioni addotte dalla Regione Piemonte ai fini dello stralcio della discarica di Serravalle Scrivia dal calcolo delle penalità ed ingiustificata la posizione assunta della Commissione.

24.8 Eloquente in tal senso il contenuto della nota del 27/4/2016 in atti in cui si puntualizza *“che il Ministero dell’Ambiente non aveva concorso ad adottare la scelta di non procedere alla impugnativa della determinazione della Commissione UE Ares dell’8.02.2016 relativa alle penalità del secondo semestre, ma aveva solo preso “atto della decisione di non procedere all’impugnazione in esame” ribadendo peraltro per la discarica di Serravalle Scrivia – La Luminosa (in antitesi a quanto affermato dall’Avvocatura dello Stato per escludere l’impugnazione) che: “il Ministero dell’Ambiente evidenzia tuttavia che la catalogazione nel caso di specie era stata effettuata in precedenza ed è alla base dell’identificazione del sito quale discarica per rifiuti pericolosi ed utilizzando i massimi dei presidi ambientali possibili ai fini della decontaminazione”*.

24.9 Alla luce di ciò ritiene il collegio di poter escludere che la condotta del convenuto sia connotata da colpa grave, e ciò per aver il medesimo posto in essere tempestivamente tutte le funzioni inerenti alle proprie prerogative di Direttore generale competente in materia di infrazioni, nonché avendo

sollecitato l'Avvocatura erariale ad una impugnazione delle decisioni della Commissione ex art. 263 TFUE, impugnazione che- ove accolta-avrebbe potuto evitare il pagamento delle penalità a carico dell'Italia.

24.10 La convenuta Ilde Gaudiello, va invece mandata assolta per la sua totale estraneità ai fatti contestati avendo assunto le proprie funzioni nel dicembre 2016 quando ormai era stata definita con la Commissione la posizione relativa alla discarica di Serravalle.

24.11 Per quel che riguarda poi i dirigenti competenti in materia di bonifiche, D'Aprile, Checcucci, ai predetti non può essere contestata alcun tipo di responsabilità dal momento che, per quanto ampiamente detto, l'attività di bonifica del sito ed i relativi interventi inerivano a lotti non interessati dalla procedura di infrazione.

24.12 Con riferimento ai convenuti nei confronti dei quali il collegio ha ravvisato una condotta gravemente colposa da considerare causalmente collegata all'inclusione della discarica di Serravalle Scrivia nella procedura di infrazione e dell'evento consistente nel pagamento della prima trince di penalità pari ad euro 400.000,00 (Casagrande, Rossa, Pernice, Servillo) ritiene il collegio che, difetti il nesso causale tra le condotte dei convenuti ed il danno relativo al II e III semestre di penalità.

In applicazione del noto criterio della causalità mutuato dall'art. 42 c. 2 c.p. non possono essere imputate ai convenuti che hanno posto in essere le condotte tra il 2013 e l'aprile 2015 gli eventi collegati a fatti e condotte successivi da considerare come serie causali autonome, che da sole avrebbero potuto impedire l'evento (es. raccogliere le indicazioni del Dirigente della Regione Piemonte preordinate ad un accertamento *in loco*, inviare i documenti che la

Regione aveva trasmesso al Ministero dell'Ambiente alla Commissione, controllare i contenuti delle note tecniche al fine di eliminarne possibili ambiguità, prendere contatti diretti con il servizio della Commissione a Bruxelles, e ultimo, ma non ultimo, impugnare ai sensi dell'art. 263 TFUE le decisioni della Commissione di cui si sospettava l'invalidità innanzi al giudice europeo).

25. La posizione del collegio sulle responsabilità.

Conclusivamente il collegio, dopo aver ricostruito in base alla documentazione prodotta in atti la complessa vicenda che ha portato alla condanna dell'Italia in relazione alla discarica di Serravalle Scrivia a seguito della sentenza della CGUE del 2014 ed aver individuato solo nei confronti di quattro fra i diciotto convenuti citati in giudizio Casagrande, Rossa, Pernice e Servillo la sussistenza della colpa grave, osserva che ai fini dell'applicazione della regola di cui all'art. 1, comma 1 *quater* L. n. 20/1994, (dovendosi escludere che i convenuti abbiano agito con dolo) debba valutarsi il rapporto tra singole condotte ed evento dannoso in base ad un apprezzamento complessivo ed organico di tutti gli elementi di prova a disposizione (Cass.or.16581/2019). In applicazione di siffatto criterio si ritiene le condotte del Casagrande, Pernice Servillo e Rossa abbiano avuto lo stesso peso in relazione alla produzione dell'evento in relazione alla prima semestralità di penali atteso che il tempestivo chiarimento sulla porzione del sito della discarica di Sud Est effettivamente interessato dalla procedura di infrazione e l'invio di adeguata documentazione d'appoggio alla Commissione entro il termine assegnato all'Italia dalla CGUE avrebbe con elevatissimo grado di probabilità escluso l'evento dannoso al cui verificarsi ha concorso in modo determinante anche l'erroneo contenuto dell'accordo di

programma stipulato nell'aprile 2015 in cui si faceva riferimento ad interventi ancora in via di completamento finalizzati alla definizione della procedura di infrazione.

25.1 Ciò premesso osserva altresì il collegio come un gran numero di soggetti cui avrebbe potuto essere attribuito il danno non sono stati citati dal PM e di ciò si debba tener conto ai fini dell'applicazione dell'art. 83 comma 2 c.g.c. (il riferimento, a solo titolo esemplificativo è ai sottoscrittori dell'accordo di programma del 2015, ai dirigenti regionali che hanno preceduto il dott. Ronco, agli ingegneri e professionisti che hanno redatto le note tecniche e gli elaborati a supporto delle relazioni, ai funzionari della Presidenza del Consiglio DAGL e dell'Avvocatura).

25.2 Alla luce di quanto sopra ritiene il collegio di poter quantificare il danno nella misura di euro 400.000,00 corrispondente al pagamento della prima semestralità di sanzioni.

Tale importo va decurtato in considerazione degli apporti determinanti di soggetti non evocati in giudizio, ex art.83 comma 2 c.g.c., e dell'applicazione del potere riduttivo, per l'indubbia complessità della vicenda nella quale si sono trovati ad operare i convenuti e dell'oggettiva difficoltà di garantire un adeguato flusso di informazioni fra i diversi livelli istituzionali centrali e locali, nella complessiva misura del 60%.L'importo che ne risulta, pari ad euro 160.000,00, va posto a carico dei convenuti Casagrande, Rossa, Pernice, Servillo in parti uguali e così per euro 40.000,00 ciascuno, somma per la quale va pronunciata condanna. Tale somma andrà rivalutata dalla data di pagamento della prima semestralità di sanzioni da parte dello Stato italiano sino alla data di pubblicazione della presente sentenza e maggiorata degli interessi legali da

tale data al saldo. Gli altri convenuti vanno invece assolti per le ragioni sopra esplicitate.

La peculiarità e novità della fattispecie nonché la sua oggettiva complessità giustificano l'integrale compensazione tra le parti costituite delle spese di lite.

PQM

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Piemonte, definitivamente pronunciando

DICHIARA

L'estinzione del processo nei confronti di Mascazzini Gianfranco

RESPINGE

Le eccezioni pregiudiziali e preliminari di rito e di merito

ASSOLVE

Castaldo Francesco Paolo, Checcucci Gaia, D'Aprile Laura, Gasparrini Giuliana, Gaudiello Ilde, Giangrasso Marco, Grillo Mariano, Grimaldi Renato, Lupo Marco, Ronco Roberto, Senni Antonio, Tafuri Romilda, Tassoni Emilio.

CONDANNA

Alessandro Casagrande al pagamento della somma di euro 40.000,00 (quarantamila/00) in favore del MEF oltre rivalutazione monetaria e interessi come specificato in motivazione;

CONDANNA

Maria Rita Rossa al pagamento della somma di euro 40.000,00 (quarantamila/00) in favore del MEF oltre rivalutazione monetaria e interessi come specificato in motivazione;

CONDANNA

Maurizio Pernice al pagamento della somma di euro 40.000,00

(quarantamila/00) in favore del MEF oltre rivalutazione monetaria e interessi come specificato in motivazione;

CONDANNA

Annaclaudia Servillo al pagamento della somma di euro 40.000,00 (quarantamila/00) in favore del MEF oltre rivalutazione monetaria e interessi come specificato in motivazione.

Spese di lite compensate.

Manda alla segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Torino nelle camere di consiglio dei giorni 15 marzo 2021, 29 marzo 2021, 13 aprile 2021 e 10 maggio 2021 svoltesi con le modalità da remoto previste dall'art. 85 comma 8 *bis* del D.L. 17 marzo 2020 n. 18 convertito con modificazioni dalla l. 24 aprile 2020 n. 27, con l'intervento dei magistrati:

Cinthia Pinotti, Presidente estensore

Giuseppe Maria Mezzapesa, Consigliere

Walter Berruti, Consigliere

Il Presidente Estensore

F.to Cinthia Pinotti

Depositata in Segreteria il 19 maggio 2021

Il Direttore della Segreteria

F.to Caterina Scrugli