

sivamente si sono informate 598 stazioni appaltanti, in relazione alla sussistenza di elementi di controindicazione afferenti 182 imprese³⁶².

L'incisività e l'estensione della descritta azione di prevenzione antimafia concernente il settore degli appalti pubblici ha determinato una corrispondente accentuazione del contenzioso giurisdizionale, attivato dalle imprese colpite dalle informazioni di controindicazione antimafia: in poco più di un anno (dall'1 settembre 2003 al 10 maggio 2005), si è registrato l'avvio di oltre 100 procedimenti giurisdizionali³⁶³.

Nondimeno, l'efficacia dell'intervento appena descritto è ancora migliorabile: dalle audizioni svolte (e, segnatamente, da quelle del Prefetto di Napoli, fondate – sul punto – sulla proficua esperienza maturata dai Gruppi interforze sulle modalità di penetrazione e condizionamento della criminalità organizzata nel settore degli appalti pubblici) sono emersi i limiti e le incongruenze dell'attuale apparato normativo, unitamente ad acute e puntuali indicazioni per ovviarvi.

Se, infatti, viene segnalata l'incoerenza sistematica che permette che «nei confronti dello stesso soggetto» sia «rilasciata una comunicazione liberatoria ex art. 10 legge 575/1965, relativa all'insussistenza delle cause di divieto, decadenza e sospensione» e, contestualmente, «una informativa ostativa antimafia ex art. 4 D.Lgs. n. 490 del 1994, relativa alla sussistenza di pericoli di infiltrazioni mafiose nelle scelte e negli indirizzi societari», viene anche suggerito il rimedio organizzativo: la modulazione del sistema informativo che consenta la conoscibilità, nell'ambito del circuito delle Prefetture, delle cautele antimafia adottate su tutto il territorio nazionale³⁶⁴.

La reperibilità dei provvedimenti interdittivi emessi dai Prefetti, alla conclusione delle istruttorie antimafia nei confronti delle imprese oggetto di accertamenti, fornirebbe alla Pubblica Amministrazione strumenti di conoscenza specifici in grado di guidare secondo canoni di trasparenza e regolarità la scelta del contraente, oltre ad assicurarne l'uniformità di comportamento.

Con riferimento al secondo filone degli interventi prefettizi antimafia, merita una particolare sottolineatura la determinazione con la quale è stato concepito, valorizzato e diffuso il «Protocollo di legalità».

Tale strumento di prevenzione, elaborato dalla Prefettura di Napoli, di concerto con la Direzione Nazionale Antimafia e l'Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici, e trasmesso nel luglio 2003 a tutte le stazioni

³⁶² Relazione depositata dal Comandante provinciale della Guardia di Finanza in occasione della audizione del 17 dicembre 2004. Il documento, al quale si fa rinvio per una più completa disamina della questione, è catalogato nell'archivio della Commissione parlamentare antimafia con il n. 1305/1 della XIV legislatura.

³⁶³ Nella citata relazione della Guardia di Finanza viene riportato il dato relativo ai sequestri di tabacchi lavorati esteri, attestante una vistosissima flessione, secondo un trend costante a decorrere dalla modifica legislativa a cui si fa cenno nel testo: da gennaio a novembre 2003 sono stati sequestrati 24.868 Kg. di TLE, nello stesso arco temporale del 2004 i sequestri ammontano a soli 414 Kg., con un decremento pari a -5.906%.

³⁶⁴ Audizione innanzi alla I Commissione della Camera dei Deputati, in data 23 novembre 2004.

appaltanti aventi sede sul territorio della provincia di Napoli per la eventuale adesione, ha trovato il consenso di ben 164 Stazioni appaltanti compresi i 92 Comuni della Provincia di Napoli³⁶⁵.

Le stazioni appaltanti, con la sottoscrizione del citato protocollo³⁶⁶, si impegnano ad includere nei propri bandi di gara, relativi ad importi pari o superiori a 250.000 euro, talune clausole che dovranno essere osservate dalle ditte partecipanti.

In particolare, attraverso l'inserzione di siffatte previsioni pre-contrattuali, le stazioni appaltanti sono messe in condizione di acquisire preventivamente, con riferimento a tutte le ditte che chiedono di partecipare alle gare, informazioni sul pericolo di condizionamento mafioso e su forme di collegamenti diretti o indiretti tra le partecipanti e le ditte affidatarie di subcontratti. Si è inteso realizzare, come testualmente chiarito dalla prefettura promotrice, «una forma di protezione avanzata dell'appalto, una sorta di scudo protettivo rispetto alle ingerenze criminali», «una misura di salvaguardia operativa» antecedente allo svolgimento delle procedure concorsuali per l'assegnazione dell'appalto.

Le specifiche finalità perseguite sono efficacemente sintetizzate nelle proposizioni che seguono:

evitare illecite elusioni delle prescrizioni normative concernenti gli appalti pubblici;

evidenziare ed eventualmente contrastare situazioni di controllo ovvero di collegamento formale o sostanziale tra le ditte partecipanti alle gare d'appalto;

evitare illecite ingerenze nelle procedure di affidamento di lavori e servizi a favore di imprese subappaltatrici, di titolari di noli, di contratti derivati e subcontratti comunque denominati;

prevenire la turbativa della regolarità delle gare mediante il ricorso a «cordate» che ne predeterminino il vincitore, vanificando l'efficacia dei parametri di aggiudicazione previsti della legge;

contrastare le strategie di sfruttamento degli appalti ad opera della criminalità organizzata che, nella fase della «cantierizzazione», attua il classico sistema predatorio costituito dall'estorsione finalizzata all'imposi-

³⁶⁵ Nel descrivere gli strumenti utilizzati ed i risultati conseguiti, il Ministro dell'Interno ha specificato che notevoli risorse sono state impiegate anche per l'acquisizione di tecnologie avanzate, "con il duplice obiettivo di agevolare il controllo del territorio e consentire la migliore utilizzazione delle risorse umane". In particolare, sono state sottolineate, tra le realizzazioni di maggiore rilevanza, l'interconnessione delle sale operative delle Forze di polizia che consente la localizzazione e la visualizzazione di tutte le pattuglie operanti sul territorio; l'installazione, di intesa con l'amministrazione comunale, nelle zone centrali a rischio, di apparecchiature di videosorveglianza, collegate alla sale operative della Questura; la messa in opera di 36 telecamere digitali mobili per il videomonitoraggio di altre zone sensibili della città.

³⁶⁶ Nell'audizione del 17 gennaio 2005 è stato evidenziato che il Comune di Napoli, nell'ambito del citato Piano di controllo coordinato, ha inteso limitare l'impegno della Polizia municipale sostanzialmente alla rilevazione degli incidenti stradali.

zione di ditte subappaltatrici legate a clan malavitosi, ovvero alla imposizione di forniture di materiali, spesso prodotti e distribuiti in regime di monopolio, ovvero ancora diretta al conseguimento dei noli a caldo mascherati da noli a freddo.

Va, peraltro, rilevata la necessità di prevedere uno strumento normativo regionale che sia calibrato sulle specifiche realtà di inquinamento criminale, attraverso una rete di regole e previsioni idonee ad assicurare un contrasto alla corruzione e alla penetrazione della criminalità organizzata, intervenendo anche sulla semplificazione delle complessità delle stazioni appaltanti. Meraviglia la mancata tempestiva adesione al protocollo da parte della Regione Campania, a fronte delle costanti affermazioni di voler combattere con tutti i mezzi la camorra, effettuate in più occasioni dal Presidente, on. Bassolino.

Al riguardo, il rinvio alla legislazione sugli appalti in corso di modifica da parte del Consiglio regionale non può giustificare in alcun modo la mancata sottoscrizione del protocollo. Mentre la legge disciplina il procedimento, anche introducendo clausole di salvaguardia del sistema, il protocollo permette una rapida circolazione delle informazioni in favore degli organismi in grado di reprimere o prevenire ogni forma di illegalità.

È, a tutta evidenza, una mancanza, che ci si augura possa essere colmata, che comporta un sensibile allargamento delle maglie a difesa dalla criminalità organizzata.

10. *Gli strumenti di controllo e di intervento antimafia sugli enti locali*

È stato da tempo posto in evidenza come il condizionamento degli atti della pubblica amministrazione costituisca una delle strategie privilegiate da parte della criminalità organizzata: le organizzazioni mafiose, accanto alla gestione degli affari criminali, sono protese alla realizzazione del controllo delle attività produttive attraverso la costituzione di un rapporto organico con l'economia legale ed il sistema politico istituzionale.

È stato rappresentato³⁶⁷ che la diffusione del fenomeno camorristico all'interno delle pubbliche amministrazioni può esser ricondotta, da un lato, alle grandi problematiche di tipo strutturale, rappresentate dalla di-

³⁶⁷ Si fa, a tale riguardo, rinvio in particolare ai dettagliati elementi forniti dalle forze di polizia: per la Guardia di Finanza, alla relazione catalogata nell'archivio della Commissione parlamentare antimafia con il n. 1305/1 della XIV legislatura; per la Direzione investigativa antimafia, alla relazione depositata il 17 dicembre 2004 dal dirigente del centro operativo di Napoli, catalogata nell'archivio della Commissione parlamentare antimafia con il n. 1305/2 della XIV legislatura; per la Polizia di Stato all'allegato 3 delle risposte al quesito n. 1 formulato nel corso della missione della Commissione parlamentare antimafia nel dicembre 2004, catalogato nell'archivio con il n. 1347/2 della XIV legislatura.

sgregazione sociale, economica ed occupazionale dell'area napoletana, e – dall'altro lato – agli enormi vantaggi che derivano dalla possibilità di conseguire consistenti e facili profitti, inserendosi nel rilevante flusso di denaro pubblico.

L'elemento che rende maggiormente insidiosa e particolarmente complessa la questione viene individuato proprio nella convergenza di interessi che, in talune circostanze, si determina tra amministratori, imprenditori, camorra, categorie sociali e professionali ed esponenti politici in ragione della reciproca utilità costituita dal controllo e dallo sfruttamento illecito dei meccanismi di erogazione della spesa pubblica.

È stato pure ripetutamente evidenziato come tali rapporti si sono sviluppati anche attraverso la connivenza ed il concorso dell'apparato burocratico, che, in forza del nuovo modello ordinamentale, va assumendo un ruolo decisivo e, spesso, primario sul piano squisitamente gestionale delle attività amministrative.

Anche con riferimento alle infiltrazioni ed al condizionamento mafioso sugli enti locali, deve rilevarsi la capillarità dell'attività di monitoraggio posta in essere dalle istituzioni dello Stato.

Tre sono i Comuni della provincia di Napoli, che, alla data della missione operata dalla Commissione parlamentare antimafia, risultavano sciolti ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (infiltrazione di stampo camorristico): Frattamaggiore, San Paolo Belsito e Volla.

Sette Comuni, alla stessa data, risultavano oggetto di verifiche ispettive, *ex D.L. 629/82*, a cura di commissioni di accesso: Acerra, Boscoreale, Crispano, Marigliano, Pomigliano d'Arco, Pozzuoli e Tufino.

Ben ventiquattro Comuni e tre Aziende Sanitarie Locali, inoltre, erano oggetto di monitoraggio con finalità di prevenzione antimafia allo scopo di valutare l'eventuale attivazione dei poteri di accesso *ex D.L. 629/82*.

Sotto il profilo delle finalità di prevenzione della compromissione del buon andamento della pubblica amministrazione, infine, il numero dei Comuni sottoposti a monitoraggio ascendeva a trentasette.

In altri termini, solo sedici comuni dell'intera provincia sono risultati, al gennaio 2005, esenti da attività di controllo e monitoraggio da parte della Prefettura.

Lo sviluppo degli accertamenti delle commissioni di accesso hanno condotto, nell'ottobre 2005, allo scioglimento di ben cinque consigli comunali (Afragola, Casoria, Crispano, Torre del Greco e Tufino) e dell'Azienda Sanitaria Locale Napoli 4 (a norma dell'articolo 146 del decreto legislativo n. 267 del 2000); nel dicembre 2005, inoltre, sono stati sciolti i comuni di Melito di Napoli e Pozzuoli.

I dati acquisiti, nella loro globalità, attestano la straordinaria attenzione adottata dallo Stato nel delicato settore della gestione amministrativa e politica degli Enti Locali, momento di insopprimibile democrazia partecipativa, ma anche – troppo spesso – anello debole dell'apparato pubblico,

esposto a significativi tentativi di condizionamento e infiltrazione mafiosi³⁶⁸.

Emergono, parimenti, una considerazione connotata da forte preoccupazione: risulta oggettivamente estesa l'area grigia, costituita da amministrazioni e consigli comunali (e, come si è segnalato, anche Aziende Sanitarie Locali) la cui attività necessita di un approfondimento valutativo e di una costante vigilanza sotto il profilo della diretta permeabilità all'inquinamento mafioso ovvero, condizione non meno agevolativa degli interessi della criminalità organizzata, con riguardo alla difficoltà ad assicurare il buon andamento della Pubblica Amministrazione.

11. 1 *L'inquinamento mafioso nei comuni sciolti*

Afragola

La relazione del Ministro dell'Interno, datata 20 ottobre 2005 e costituente parte integrante del decreto presidenziale di commissariamento del comune, evidenzia in dettaglio le plurime ragioni dell'intervento dello Stato, rivolto a rimuovere le cause del grave inquinamento e deterioramento dell'amministrazione comunale di Afragola. Il consiglio comunale di Afragola, rinnovato nelle consultazioni amministrative del 13 maggio 2001, era stato sciolto con decreto del Presidente della Repubblica dell'8 luglio 2005 ai sensi dell'art. 141, comma 1, lettera b), n. 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, a seguito delle dimissioni rassegnate dal sindaco.

Nondimeno, in epoca precedente a tali dimissioni, il prefetto di Napoli, a seguito di elementi informativi acquisiti dagli organi di polizia in ordine a presunti fenomeni di condizionamento e compromissione degli organi elettivi, aveva disposto l'accesso, in data 22 aprile 2005, ai sensi dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 629/82, convertito con modificazioni dalla legge n. 726/82 ed integrato dalla legge n. 486/88.

La relazione ministeriale è categorica nell'affermare, sulla scorta degli accertamenti svolti, la sussistenza di fattori di inquinamento dell'azione amministrativa dell'ente locale a causa dell'influenza della criminalità organizzata fortemente radicata sul territorio: nel tempo, l'uso distorto della cosa pubblica si è concretizzato nel favorire soggetti collegati direttamente o indirettamente con gli ambienti malavitosi.

Il quadro di insieme denota il coinvolgimento di alcuni amministratori locali negli ambienti della locale criminalità, avvalorato da una fitta rete di frequentazioni e parentele di pubblici amministratori e dipendenti con soggetti gravitanti nell'ambito della criminalità organizzata ed, in ma-

³⁶⁸ La proficuità dell'iniziativa è stata sottolineata anche dal Presidente della Sezione per l'applicazione delle misure di prevenzione del Tribunale di Napoli, nel corso dell'audizione effettuata dalla Commissione in data 19 gennaio 2005.

teria di appalti pubblici, da una gestione amministrativa fortemente caratterizzata da irregolarità, incongruenze ed anomalie.

In particolare, vengono passati in rassegna gli elementi emersi nei confronti del sindaco, oggetto di indagini per abusi d'ufficio connessi agli atti relativi alla realizzazione del nuovo ospedale (della conseguente rivalutazione delle aree limitrofe venivano a beneficiare un congiunto dell'amministratore e un esponente apicale del clan camorristico dominante), nonché ulteriori circostanze relative ad altri amministratori in carica, già facenti parte della precedente consiliatura, coinvolti nella vicenda di un atto transattivo tra l'ente e l'impresa all'epoca incaricata della gestione dei rifiuti.

Lo scenario risulta ulteriormente aggravato dalla constatazione che la gran parte dei dipendenti comunali annovera pregiudizi in prevalenza per reati contro il patrimonio e la pubblica amministrazione.

In tale contesto, degradato sotto il profilo politico e burocratico, si collocano numerose vicende amministrative caratterizzate da gravi e palesi profili di illegittimità, strumentali all'adozione di provvedimenti finali incidenti favorevolmente e direttamente nella sfera giuridica di esponenti della criminalità organizzata e di soggetti ad essa contigui³⁶⁹: quali soggetti beneficiari delle attività amministrative dell'ente in materia edilizia e nei settori degli appalti di opere e servizi, nonché delle autorizzazioni commerciali, ricorrono costantemente gli stessi nominativi. Si tratta di soggetti appartenenti al nucleo della famiglia criminale dominante e dei suoi affiliati. Per ognuna delle procedure amministrative esaminate sono in corso procedimenti penali.

Se nel settore urbanistico l'inerzia dell'amministrazione nel procedere all'abbattimento dei molti manufatti abusivi ha determinato una condizione di generale e diffusa illegalità, ancora più rilevante – con riferimento alle cautele antimafia – deve ritenersi la vicenda amministrativa del mercato ortofrutticolo, incentrata sul mancato pagamento dei canoni di posteggio da parte dei conduttori degli *stand*.

L'amministrazione, omettendo di dar corso alle procedure di riscossione coattiva, e limitandosi a formulare meri inviti di rito all'adempimento, perpetuava la situazione di diffusa illegalità: prescindendo dal gravissimo danno cagionato all'erario comunale, e dalla circostanza che risulta disattesa la normativa sul commercio, in materia sanitaria e sul possesso dei requisiti morali e professionali richiesti per l'accesso all'attività commerciale, la relazione ministeriale sottolinea che il comportamento inerte tenuto dall'ente, reiterato nel tempo, è indicativo dell'intenzione di voler mantenere situazioni di privilegio monopolistico in capo agli operatori economici, avvalorando il sospetto che le azioni e le omissioni siano volte a favorire le ditte assegnatarie, alcune delle quali riconducibili direttamente od indirettamente ai potenti sodalizi criminali locali. In partico-

³⁶⁹ Dati forniti dal Presidente del Tribunale di Napoli, nel corso dell'audizione effettuata dalla Commissione in data 19 gennaio 2005.

lare, tra gli operatori commerciali risulta un'impresa individuale il cui titolare registra precedenti per associazione per delinquere e usura.

Addirittura, il servizio di guardiania notturna all'interno del mercato, formalmente affidato ad un istituto di vigilanza, risulta in effetti svolto da un pluri-pregiudicato con precedenti penali per omicidio, associazione per delinquere di tipo mafioso, detenzione e porto abusivo di armi e munizioni, estorsione, concorso in sequestro di persona; si tratta di persona contigua al sodalizio criminale locale. Risulta consequenziale la considerazione svolta dalla relazione ministeriale circa la connivenza dell'ente locale nel mantenimento di tale situazione abusiva, perpetrata all'interno di una struttura di proprietà comunale e soggetta al diretto controllo dell'amministrazione.

Il meticoloso esame effettuato dalla commissione di accesso ha consentito di porre in evidenza ulteriori elementi di indubbia rilevanza: nel settore degli appalti emerge costantemente la omissione della certificazione camerale antimafia; i contratti non definiscono esplicitamente la posizione di tutti i componenti delle società, del legale rappresentante e del direttore tecnico; emergono diffuse irregolarità nelle procedure (interruzione della gara in sede di apertura delle offerte senza l'adozione di misure idonee a garantire la custodia degli atti, ribassi molto contenuti non in linea con quelli usuali, etc.); per alcuni amministratori delle predette società sono state accertate frequentazioni con esponenti della malavita locale, e in un caso la persona è stata sottoposta a misura cautelare per delitti di mafia.

Anche il servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani presenta numerose e gravi illegittimità: viene svolto da una società già individuata e incaricata con deliberazione del commissario straordinario del 17 novembre 2000, successivamente prorogata su autorizzazione del commissario di Governo delegato per l'emergenza rifiuti.

Le verifiche disposte hanno accertato che le società (tutte controindicate ai fini antimafia) facenti capo al titolare della ditta che in passato aveva gestito il servizio, sebbene sul piano formale non risultano più affidatarie dello stesso, tuttavia di fatto continuano a operare nel medesimo ambito, concedendo in uso gli automezzi all'attuale società affidataria. Anche i locali adibiti a uffici amministrativi della società affidataria risultano di proprietà di soggetti contigui al clan dominante.

Nella relazione ministeriale vengono, infine richiamate le vicende relative al lodo arbitrale intercorso tra la precedente amministrazione comunale e il titolare della ditta già incaricata del servizio di rimozione di rifiuti solidi urbani (l'ultima amministrazione, chiamata a eseguire l'accordo per la restante parte pari al 50% dell'importo, non ha fatto presente ai giudici arbitrali la sussistenza di un procedimento penale inerente alla carenza di elementi giustificativi della pretesa creditoria, con rinvio a giudizio di amministratori locali e del titolare della ditta; anche la decisione arbitrale sulla cessione degli automezzi dal comune alla ditta, peraltro avvenuta in esecuzione degli atti deliberativi del commissario straordinario, non è stata contestata dall'ente il quale ha deliberato l'impugnazione del lodo ar-

bitrale solo a seguito dell'insediamento della commissione d'accesso), al servizio di guardiania in un complesso sportivo di proprietà comunale (è emerso che detto servizio, svolto di fatto da congiunti di un pluri-pregiudicato, contiguo alle organizzazioni malavitose locali, non risulta autorizzato) e alle procedure relative alle lottizzazioni convenzionali di alcuni terreni (mancata preventiva approvazione da parte della provincia, di un piano particolareggiato che ha inficiato gravemente la legittimità delle concessioni edilizie successivamente rilasciate ed i cui destinatari sono società, alcune delle quali collegate al clan dominante).

Le conclusioni della relazione ministeriale non lasciano spazio a equivoci di sorta: il complesso degli elementi emersi dall'accesso manifesta che la capacità di penetrazione dell'attività criminosa ha favorito il consolidarsi di un sistema di connivenze e di interferenze di fattori esterni al quadro degli interessi locali, riconducibili alla criminalità organizzata, che, di fatto, priva la comunità delle fondamentali garanzie democratiche e crea precarie condizioni di funzionalità dell'ente.

Il delineato clima di grave condizionamento e degrado in cui versa il comune di Afragola la cui capacità volitiva risulta assoggettata alla influenza dei locali sodalizi criminali, l'inosservanza del principio di legalità nella gestione dell'ente e l'uso distorto delle pubbliche funzioni hanno compromesso le legittime aspettative della popolazione ad essere garantita nella fruizione dei diritti fondamentali, minando la fiducia dei cittadini nella legge e nelle istituzioni.

Casoria

La relazione del Ministro dell'Interno, datata 20 ottobre 2005 e costituente parte integrante del decreto presidenziale di scioglimento e commissariamento del comune, analizza in maniera puntuale gli elementi attestanti forme di ingerenza della criminalità organizzata che espongono l'amministrazione comunale a pressanti condizionamenti che compromettono la libera determinazione degli organi costitutivi e il buon andamento gestionale.

Il comune di Casoria, i cui organi elettivi sono stati rinnovati nelle consultazioni amministrative del 25 maggio 2003, è stato oggetto, su determinazione del prefetto di Napoli del 22 aprile 2005, di procedura di accesso agli uffici, ai sensi dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito in legge 12 ottobre 1982, n. 726, e successive modificazioni ed integrazioni, per verificare la sussistenza di condizionamenti mafiosi all'interno del comune.

Gli accertamenti svolti dalla Commissione d'accesso hanno posto in evidenza numerosi e significativi elementi attestanti l'inquinamento dell'azione amministrativa dell'ente locale a causa dell'influenza della criminalità organizzata, che ha trasformato la gestione della cosa pubblica in procedure di favore per soggetti collegati direttamente o indirettamente con gli ambienti malavitosi.

In particolare, viene segnalato che due amministratori hanno rapporti di frequentazione con persone gravate da precedenti penali per gravi reati ed un terzo è stato visto in compagnia di una persona vicina al clan locale. Nell'apparato burocratico, ben trenta dipendenti hanno pregiudizi di varia natura: uno ha precedenti per associazione per delinquere di tipo mafioso e altri dodici sono gravati da precedenti giudiziari ovvero hanno riportato condanne per reati di particolare gravità e si accompagnano a malavitosi.

Significativa, sotto il profilo dell'inerzia dell'ente comunale e della soggezione a forme di condizionamento incompatibili con il perseguimento di finalità pubbliche è la vicenda relativa all'immobile comunale occupato senza titolo da appartenenti alla criminalità organizzata.

È stato, infatti, accertato che una famiglia, della quale fanno parte elementi ritenuti contigui al locale sodalizio camorristico e che si accompagnano a pregiudicati della zona, ha occupato senza alcun titolo, dal 1984, l'alloggio del custode del mercato ortofrutticolo. L'alloggio, messo originariamente a disposizione del capo famiglia, custode del mercato, è poi rimasto in uso al predetto nonostante che dal 1984 fosse stato arrestato e sospeso dal servizio e, alla sua morte, è rimasto occupato dalla sua famiglia. Per l'utilizzo dell'immobile non solo non è stato mai pagato alcun canone ma anzi il Comune si è assunto le spese relative alle utenze di luce, acqua e gas a servizio degli occupanti.

Ciò ha determinato il severo giudizio della Commissione di accesso, riportato nella relazione ministeriale: gli organi politici e gestionali, nonostante fossero da tempo a conoscenza del fatto, sono rimasti dolosamente inerti a dimostrazione dell'intenzione degli stessi di conservare situazioni di privilegio economico in capo a soggetti riconducibili al potente sodalizio criminale locale.

Nel settore degli appalti pubblici l'attività ispettiva ha consentito di rilevare gravi anomalie ed irregolarità nelle procedure adottate; in diverse occasioni hanno beneficiato di appalti pubblici ditte i cui titolari hanno rapporti parentali o di frequentazione con esponenti della malavita organizzata.

In particolare, tra gli altri casi, nell'affidamento diretto di alcuni lavori ad una ditta riconducibile ad un pregiudicato per associazione per delinquere di tipo mafioso e per altri gravi reati (legato da vincoli di affinità al capo *clan* e da rapporti di frequentazioni con altri esponenti della locale consorterìa e con soggetti gravitanti in quello stesso contesto) sono state riscontrate varie irregolarità: l'insufficiente motivazione del ricorso alla procedura di urgenza, le gravi carenze nella documentazione relativa alla fase progettuale, la mancata acquisizione di notizie sui requisiti di ordine generale e tecnico organizzativo-economico con riferimento alla ditta prescelta.

Sintomatico di favoritismo nei confronti di una ditta riconducibile, sulla base di un rapporto di parentela, al nipote di un fiancheggiatore di una potente organizzazione camorristica è risultato il caso relativo alle procedure di rilascio di una concessione edilizia, in assenza dei pareri dell'azienda sanitaria locale e dei vigili del fuoco.

È emerso, peraltro, che lo stesso soggetto ha beneficiato, in quanto titolare di un'altra ditta, anche dell'approvazione, in difformità da quanto prescritto dalla normativa regionale di riferimento, dei piani di lottizzazione convenzionata.

Altra licenza edilizia, caratterizzata da numerose irregolarità, è stata rilasciata in favore di un soggetto che le forze dell'ordine hanno accertato essere in rapporti di cointeressenza con un personaggio vicino alla locale consorzeria.

Sempre con riferimento al settore edilizio, è stato valutato sintomatico del condizionamento psicologico che compromette la libera determinazione degli organi amministrativi il ripetuto e protratto rinvio della discussione, in sede consiliare, circa la destinazione finale da attribuire ad opere abusive oggetto di ordinanze di demolizione. Tale colpevole inerzia, infatti, ha consentito agli interessati, alcuni dei quali riconducibili a sodalizi criminosi di stampo camorristico, di beneficiare della sopraggiunta entrata in vigore della normativa sul condono edilizio.

Anche il settore dei rifiuti urbani risulta contrassegnato dalla deviazione del pubblico interesse, attraverso modalità gestionali inidonee a garantire il rispetto delle cautele antimafia: la società a capitale interamente pubblico, partecipata dal comune nella misura del 51%, nonostante avesse l'obbligo di osservare le norme che disciplinano le procedure di gara previste per gli enti pubblici e di acquisire le informative antimafia sulle ditte, ha proceduto a stipulare contratti con ditte di fornitori variamente condizionate dalla criminalità organizzata, senza interessare l'ufficio antimafia della prefettura. Giova rilevare che fra queste figura una ditta che ha per titolari i figli di un soggetto in condizione di stretta contiguità con la locale consorzeria.

Di fronte a siffatta allarmante condizione, lo Stato viene chiamato, secondo quanto conclusivamente osservato nella relazione ministeriale, a porre in essere un intervento diretto al ripristino della legalità mediante il recupero della struttura pubblica al servizio dei suoi fini istituzionali.

Crispano

La relazione del Ministro dell'Interno, datata 16 settembre 2005 e costituente parte integrante del decreto presidenziale di scioglimento e commissariamento del Comune, i cui organi elettivi sono stati rinnovati nelle consultazioni amministrative del 26 maggio 2002, attesta l'esistenza di gravi e plurime forme di ingerenza da parte della criminalità organizzata, atte a compromettere l'imparzialità della gestione e a pregiudicare il buon andamento dell'amministrazione ed il regolare funzionamento dei servizi.

Gli accertamenti eseguiti dalla Commissione di accesso istituita dal prefetto di Napoli, con provvedimento in data 20 settembre 2004, ai sensi dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726, e successive modificazioni ed integrazioni, hanno posto in evidenza il forte inquina-

mento dell'azione amministrativa dell'ente locale a causa dell'influenza della criminalità organizzata insediata sul territorio.

Numerose sono le vicende specificamente indicative dell'ingerenza della criminalità organizzata negli affari dell'ente e della strumentalizzazione delle scelte amministrative, in un contesto caratterizzato da una fitta rete di frequentazioni e parentele di pubblici amministratori e dipendenti con soggetti gravitanti nell'ambito della criminalità organizzata.

Particolarmente emblematici della condizione di assoggettamento psicologico degli organi comunali, rispetto alla capacità di condizionamento mafioso espressa dal sistema criminale, sono i fatti relativi allo svolgimento dell'edizione del giugno 2004 della «festa dei gigli».

Nella giornata di effettuazione di tale manifestazione, contraddistinta da una ampia partecipazione popolare in quanto momento pressoché esclusivo di aggregazione della comunità locale, veniva esposto in pubblico un telo di grandi dimensioni con l'effigie di un noto esponente³⁷⁰ di spicco della locale criminalità organizzata – detenuto –, su cui era riportata la scritta «tutto questo è solo per te».

Ma vi è di più.

Durante la cerimonia pubblica di apertura dei festeggiamenti, in presenza del sindaco, al presidente dell'associazione organizzatrice è stata consegnata una lettera con la quale il predetto esponente della criminalità organizzata – detenuto-, attraverso la pubblica espressione di buoni auspici per la festa, ribadiva il proprio ruolo egemone nel contesto sociale.

La relazione ministeriale opportunamente sottolinea come l'evento in questione, inequivocabilmente diretto a ribadire pubblicamente la capacità di mantenere integra nella comunità locale la posizione di leader indiscusso e di coltivare al suo interno rapporti carismatici nonostante lo stato di restrizione in carcere, non abbia trovato immediata, pubblica e univoca presa di distanza da parte dell'istituzione locale.

L'amministrazione locale ha, infatti, censurato l'intera vicenda solo quando la Commissione prefettizia di accesso si è insediata presso l'ente, a ben tre mesi di distanza dal verificarsi dell'evento.

Va aggiunto che benché due dei quattro soci dell'associazione organizzatrice della festa fossero direttamente o indirettamente collegati con appartenenti al clan camorristico della zona, l'associazione stessa è risultata beneficiaria di un sostanzioso contributo finanziario da parte del comune.

Anche nel corso dei festeggiamenti della successiva edizione della festa, svoltasi nel giugno 2005, si sono registrati comportamenti che hanno testimoniato espressioni di devozione nei confronti del citato personaggio mafioso.

³⁷⁰ Appare opportuno segnalare anche il dato relativo all'incremento del numero di misure di prevenzione richieste: nel 2003 sono state inoltrate 39 proposte di natura patrimoniale e nel 2004 ben 74.

Innumerevoli sono le irregolarità che hanno contraddistinto la gestione amministrativa, anche attraverso l'adozione di procedure di dubbia legittimità.

In particolare, il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani e spazzamento delle aree pubbliche dal 1999 era stato affidato ad una società risultata controindicata sotto il profilo antimafia. Il nuovo gestore, a partire da un primo affidamento per un periodo di tre mesi, ha svolto continuativamente il servizio sino al 20 dicembre 2003 in forza di undici provvedimenti di proroga, assentiti dal Commissariato regionale per l'emergenza rifiuti.

Successivamente, il Comune, disattendendo le indicazioni del suddetto Commissariato, deliberava di appaltare il servizio di nettezza urbana mediante licitazione privata da aggiudicarsi con il prezzo più basso previa pubblicazione di apposito bando di gara. La gara veniva svolta, nonostante l'espressa diffida da parte del Commissariato che chiedeva di procedere alla previa redazione di un piano di raccolta integrata, con relativa analisi economico-finanziaria, coerente con le ordinanze ministeriali e commissariali adottate in materia.

Giova sottolineare che la procedura concretamente adottata ha determinato la violazione della normativa che disciplina la pubblicazione del bando, per la immotivata e ingiustificata riduzione dei termini di presentazione delle domande da parte delle ditte concorrenti, nonché di quelli per la ricezione delle offerte dopo la fase di prequalificazione: ne è derivata una oggettiva limitazione della conoscibilità della procedura ad evidenza pubblica e, quindi, l'impossibilità di partecipazione alla gara da parte di tutti i soggetti potenzialmente interessati.

Rilevante sotto lo specifico profilo antimafia risulta il successivo comportamento dell'amministrazione che ha proceduto all'aggiudicazione provvisoria «salva verifica dei requisiti», dando avvio al rapporto ancor prima di aver inoltrato la richiesta di informativa antimafia con riferimento alla ditta aggiudicataria.

La relazione ministeriale sottolinea che quando sono, poi, emersi elementi ostativi ai fini antimafia, l'ente non ha disposto la immediata interruzione del rapporto contrattuale, provvedendo a richiedere una nuova istruttoria antimafia sulla base della speciosa considerazione che la società aveva trasferito la sede sociale, laddove soltanto un mutamento dell'assetto societario avrebbe potuto giustificare tale richiesta.

Infine, soltanto all'esito della notifica della sentenza con la quale era stato rigettato il ricorso proposto dalla società aggiudicataria avverso l'informativa prefettizia, l'ente si determinava a procedere alla risoluzione del contratto, a ben dieci mesi dall'inoltro dell'avversata comunicazione.

Anche l'appalto del servizio di refezione scolastica presenta elementi di rilievo antimafia: ancora una volta le procedure adottate hanno determinato una limitazione della concorrenza tra le imprese interessate; inoltre, si è registrato un abnorme susseguirsi di proroghe per la gestione del servizio nelle more dell'espletamento della gara. L'unica ditta ad aver pre-

sentato un'offerta è risultata essere quella che già conduceva il servizio in regime di proroga.

In assenza delle prescritte richieste di informative antimafia alla Prefettura, è poi emersa la sussistenza di elementi di condizionamento mafioso a carico della ditta aggiudicataria: la cessione del ramo di azienda da altra società a quest'ultima costituiva aggiramento della normativa antimafia, permanendo un collegamento diretto tra le predette società ed una famiglia gravitante nell'ambito della criminalità organizzata.

Gravi irregolarità sono emerse anche con riferimento all'appalto dei lavori di manutenzione straordinaria di un edificio scolastico: tra l'altro, le offerte presentate dalle ditte partecipanti differivano l'una dall'altra per valori irrisori di ribasso, legittimando la Commissione di accesso a ipotizzare la sussistenza di una turbativa di gara mediante l'organizzazione di cordate.

Anche l'accertata notevole dilatazione dei tempi di esecuzione dei lavori, in forza di un sistema di proroghe accordate dal dirigente dell'ufficio tecnico, che hanno comportato il completamento delle opere con un ritardo di circa dieci mesi rispetto al termine stabilito, sembra trovare la sua chiave interpretativa nei collegamenti e nei rapporti di parentela, rilevanti come controindicazioni antimafia, tra gli amministratori della società aggiudicataria e soggetti indiziati di cointeressenze con la criminalità organizzata.

Le considerazioni critiche della relazione ministeriale si sono rivolte anche all'appalto del servizio di manutenzione e di esercizio dell'impianto di pubblica illuminazione: anche in questo caso è stato riscontrato uno scarto irrisorio tra le offerte in ribasso, indicativo di una verosimile turbativa di gara mediante l'organizzazione di cordate con la conseguente violazione del principio di concorrenzialità.

L'ente comunale ha proceduto alla stipula del contratto nonostante l'accertata inosservanza da parte del soggetto aggiudicatario, di una condizione obbligatoria fissata dal capitolato d'appalto, concernente l'obbligo di rendere disponibile un ufficio nel territorio del Comune, la cui osservanza è risultata falsamente attestata dal titolare dell'azienda senza che l'ente locale l'abbia contestato.

È emerso, inoltre, che il titolare della ditta aggiudicataria nel 2004 è stato destinatario di misura interdittiva disposta dal Tribunale di Nocera Inferiore per aver partecipato ad una associazione per delinquere finalizzata alla turbativa di appalti.

Ancora, con riferimento all'appalto dei lavori di rifacimento delle facciate, di sostituzione infissi e di sistemazione dell'area esterna della locale scuola media statale «S. Quasimodo», sono risultate irregolarità contabili a carico della ditta aggiudicataria, il cui titolare è in rapporti di parentela con esponenti della criminalità organizzata.

Sia nel settore urbanistico, infine, che in quello commerciale, la relazione ministeriale ha evidenziato un atteggiamento di colpevole inerzia dell'amministrazione locale che nel tempo ha ingenerato il diffondersi di una generale tendenza alla trasgressione delle norme, alimentata dalla

certezza dell'impunità, che ha finito per tradursi in condizione di vantaggio per i soggetti gravitanti intorno alla criminalità organizzata.

Le conclusioni, tratte sulla base degli allarmanti elementi sin qui sommariamente descritti, non possono che denunciare il clima di grave condizionamento e degrado in cui versa il Comune di Crispano: l'attività amministrativa e gestionale risulta assoggettata alla influenza dei locali sodalizi criminali, determinando l'inosservanza del principio di legalità nel servizio pubblico e l'uso deviato delle pubbliche funzioni.

Tufino

La relazione del Ministro dell'Interno, datata 20 ottobre 2005 e costituente parte integrante del decreto presidenziale di scioglimento e commissariamento del Comune, i cui organi elettivi sono stati rinnovati nelle consultazioni amministrative del 13 maggio 2001, descrive un quadro sintomatico della sussistenza di fattori di inquinamento dell'azione amministrativa dell'ente locale ad opera della criminalità organizzata fortemente radicata nel territorio.

L'ingerenza negli affari dell'ente e la strumentalizzazione delle scelte amministrative emergono dal coinvolgimento di alcuni amministratori negli ambienti della locale criminalità, avvalorato da una fitta rete di frequentazioni, intercorrenti tra costoro, dipendenti dell'ente e soggetti gravitanti nell'ambito della delinquenza organizzata, nonché da una gestione amministrativa fortemente caratterizzata da irregolarità, incongruenze ed anomalie nei settori dell'erogazione dei benefici economici, del controllo sull'attività edilizia, del rilascio delle relative concessioni e della esecuzione dei lavori pubblici.

Gli accertamenti condotti e le testimonianze raccolte nel corso dell'attività di accesso hanno posto in luce che l'organo di vertice dell'amministrazione e un dipendente comunale ne monopolizzano l'attività amministrativa, orientandola a loro piacimento, secondo logiche prettamente clientelari.

In particolare, la relazione ministeriale, riportando gli esiti della predetta verifica, descrive il predetto dipendente come «importante referente del Sindaco», suo fervente sostenitore nelle campagne elettorali, «molto vicino a clan camorristici presenti nella zona», e in grado di orientare a suo piacimento le scelte amministrative a causa della «forte influenza che il predetto ha nei confronti del sindaco», e per questo, nel contempo, temuto, ma anche obbligato punto di riferimento per gli abitanti di Tufino che sono indotti a rivolgersi a lui per la risoluzione di qualsiasi problema.

Il dipendente in questione risulta frequentare pregiudicati, alcuni dei quali affiliati al clan camorristico egemone nei comuni limitrofi, ed è gravato da numerosi precedenti penali; risulta essere stato più volte denunciato per minacce, ingiurie, oltraggio, truffa aggravata ai danni dello Stato e ai danni del comune di Tufino.

È emerso, inoltre, che quando questi è stato arrestato per assenteismo l'amministrazione gli ha applicato solo la lieve sanzione disciplinare di so-

sensione dal lavoro e dalla retribuzione per dieci giorni; subito dopo, peraltro, gli ha conferito persino l'incarico di assistente presso il Comando di polizia municipale. Viene precisato, al riguardo, che anche dopo questa collocazione lo stesso ha continuato a disertare l'ufficio e a gestire, nelle ore di lavoro, l'agenzia di assicurazione intestata alla sua convivente e ubicata a poca distanza dalla sede di lavoro.

Giova porre in evidenza che di questa stessa agenzia si avvale fra l'altro il Comune per la stipula delle polizze assicurative.

Con riferimento al Sindaco, va riferito che il capo dell'amministrazione viene descritto come accentratore e arbitrariamente autoritario, «in grado anche di porre in essere ritorsioni nei confronti di chi è in disaccordo con lui». Viene lamentato, da parte degli altri consiglieri, che non solo viene negata alla opposizione ogni forma di controllo, ma che ad assessori e consiglieri della maggioranza viene imposta una adesione acritica agli atti deliberativi già stilati in assoluta mancanza di collegialità.

Risulta, pertanto, evidente come tale condizione si presti facilmente al perseguimento di interessi non corrispondenti con le finalità istituzionali dell'Ente e offra spazi a interferenze anche da parte della criminalità organizzata.

Collegamenti con la criminalità organizzata sono, peraltro, ascrivibili anche ad un consigliere di minoranza, che frequenta pregiudicati della zona, alcuni dei quali affiliati ad un clan camorristico: ha acconsentito persino ad assumere uno di questi soggetti presso la propria azienda, per fargli ottenere i benefici di giustizia richiesti.

L'esame dell'attività amministrativa ha permesso di accertare che l'ente ha erogato benefici economici a vario titolo a ben diciannove soggetti pregiudicati, alcuni dei quali titolari di attività economiche di un certo rilievo: fra questi figurano due soggetti parenti di affiliati a sodalizi camorristici; la vedova di un affiliato ucciso in un agguato di stampo mafioso, nella cui abitazione è stato tratto in arresto un appartenente ad una cosca criminosa di Napoli; soggetti con gravissimi precedenti per sequestro di persona a scopo di rapina, tentato omicidio di un appartenente alla Polizia di Stato, detenzione e porto illegale di armi, violenza carnale e sottrazione di minore, concorso in omicidio volontario, favoreggiamento della prostituzione; il fratello di un socio della ditta che svolge per l'Ente il servizio di vigilanza che risulta imputato per il reato di cui all'articolo 416-bis del codice penale.

Più in generale, sono state rilevate gravi carenze e irregolarità nell'attività di controllo dell'attività edilizia, nel rilascio delle concessioni edilizie, nelle assegnazioni delle aree per gli insediamenti produttivi, nei lavori per la realizzazione della nuova casa comunale, nell'affidamento di lavori con la motivazione della somma urgenza, nell'approvazione, per diversi lavori pubblici, di perizia di variante e perizia suppletiva in mancanza dei presupposti normativi di ammissibilità, nel reiterato ricorso alle assunzioni a tempo determinato.

Conclusivamente, la relazione ministeriale, dando atto della estensione e della influenza della presenza criminale sulle attività dell'organo

esponentiale della comunità, attesta la necessità dell'intervento commissariale per il ripristino delle fondamentali garanzie democratiche e crea precarie condizioni di funzionalità dell'Ente comunale.

Torre del Greco

La relazione del Ministro dell'Interno, datata 20 ottobre 2005 e costituente parte integrante del decreto presidenziale di scioglimento e commissariamento del Comune, i cui organi elettivi sono stati rinnovati nelle consultazioni amministrative del 26 maggio 2002, rappresenta l'esistenza di significative forme di ingerenze da parte della criminalità organizzata, idonee a fuorviare la gestione pubblica, a rendere inefficace l'andamento dell'amministrazione e a impedire il regolare funzionamento dei servizi.

Gli accertamenti, eseguiti dalla Commissione di accesso istituita dal Prefetto di Napoli con provvedimento del 22 aprile 2005, ai sensi dell'art. 1, comma 4, del decreto legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726, e successive modificazioni ed integrazioni, hanno riguardato – innanzitutto – le vicende relative al coinvolgimento di un consigliere comunale e di un dipendente con esponenti della criminalità organizzata, in conseguenza delle quali l'Autorità giudiziaria aveva disposto, in data 5 luglio 2004, l'applicazione di misure cautelari.

È emerso, soprattutto sulla base delle emergenze investigative e giudiziarie, che il clan camorristico locale³⁷¹ era riuscito a realizzare un canale privilegiato con l'Ente comunale per la favorevole definizione dei procedimenti amministrativi di interesse, soprattutto in materia di appalti, grazie al significativo apporto offerto dal consigliere e dal dipendente raggiunti dal provvedimento cautelare. Costoro, infatti, forti della posizione rispettivamente ricoperta nell'ente, avrebbero agevolato le attività del clan o suoi singoli esponenti di vertice.

Va, peraltro, sottolineato che il complessivo contesto amministrativo comunale appare degradato, laddove si tenga conto della circostanza che molti dipendenti comunali hanno precedenti di polizia di varia natura; di questi, tre hanno precedenti per reati associativi di stampo mafioso. Tra essi figura anche il fratello del capo clan.

È appena il caso di rilevare come gli organi elettivi non abbiano predisposto alcun tipo di controllo sull'attività gestionale dei dirigenti amministrativi, non prevedendo neppure l'adozione di atti regolamentari idonei alla individuazione di parametri e indici oggettivi di valutazione.

Esemplificativa del forte condizionamento dell'operato della pubblica amministrazione è la vicenda relativa al rilascio dell'autorizzazione edilizia in sanatoria alla moglie del capo clan, proprietaria di un immobile che

³⁷¹ Per una valutazione più complessiva dell'azione antimafia della Prefettura di Napoli nel settore degli appalti, si veda l'allegato 4 delle risposte al quesito n. 1 formulato nel corso della missione della Commissione parlamentare antimafia nel dicembre 2004, catalogato nell'archivio con il n. 1347/2 della XIV legislatura.