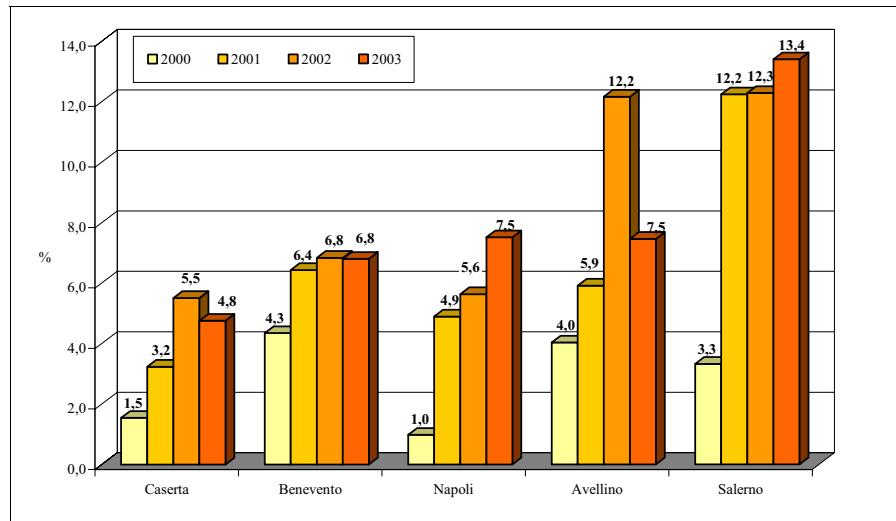
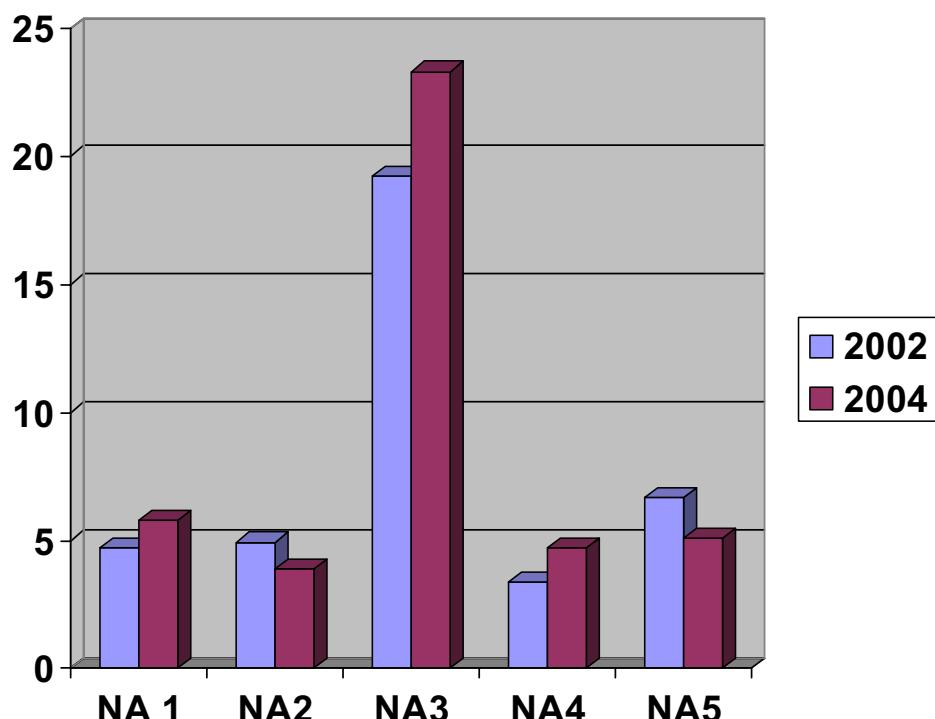


Percentuale di raccolta differenziata nella Regione Campania anni 2000-2003 (fonte: APAT)



Dati relativi alla raccolta differenziata nella provincia di Napoli negli anni 2002 e 2004, disaggregati per ambiti:

	2002	2004
Napoli 1	4,72	5,8
Napoli 2	4,93	3,89
Napoli 3	19,2	23,35
Napoli 4	3,36	4,7
Napoli 5 (capoluogo)	6,65	5,11



Altra voce interessante è quella delle »Spese Generali«; in quest'ultima ricadono gli emolumenti corrisposti alla dirigenza del Commissariato, secondo il seguente andamento:

1998 (comm. Rastrelli): 16.638;
 1999 (comm. Losco): 106.000;
 2000 (comm. Losco e Bassolino): 250.000;
 2001 (comm. Bassolino): 698.000;
 2002 (comm. Bassolino): 1.130.000;
 2003 (comm. Bassolino): 1.140.000.

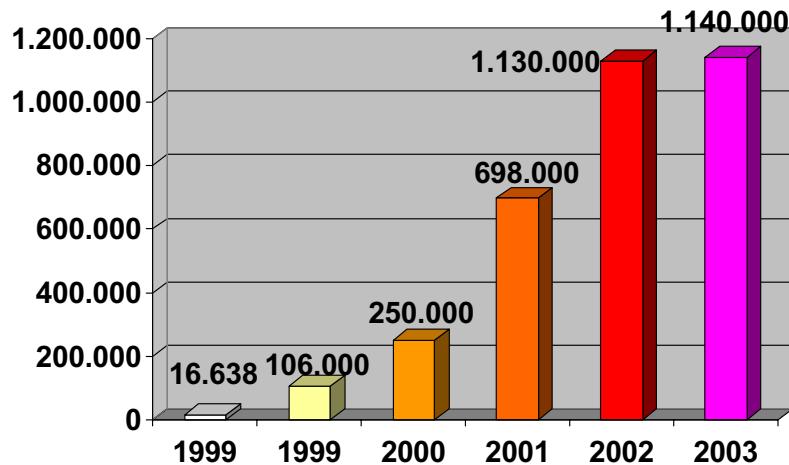
Tali spese per la dirigenza vanno rapportare alle attività e agli impegni di spesa anno per anno. Vanno fatte le seguenti puntualizzazioni:

le spese per il Commissario Vicario e Vice Commissario sono riferite all'intero comparto Bonifiche, Acque e Rifiuti;

le retribuzioni del Sub Commissario alle Acque, del Sub Commissario alle Bonifiche e del Vice Commissario del Comune di Napoli non rientrano nelle spese per i Rifiuti.

Vanno, inoltre, computate le spese per l'affitto degli immobili adibiti a sedi del Commissariato (tre sedi fino a gennaio 2004, più la sede di Viale Gramsci da febbraio 2004) per una spesa complessiva di euro 857.000, come riferito dall'Ispettore Natale Monsurrò nell'audizione del 19 ottobre 2005.

Emolumenti dirigenza Commissariato



3.1. Consulenze e progetti.

L'esame complessivo delle consulenze conferite dalla struttura commissariale, sia pure non analitico (non essendo compito della Commissione condurre un esame approfondito delle vicende che hanno interessato le singole consulenze, quanto ai criteri di scelta dei

consulenti, al contenuto delle stesse, ai risultati e, soprattutto, quanto alla congruità rispetto all'azione di un organo *extra ordinem* quale è il Commissariato) conduce ad una constatazione innegabile: il ricorso alle consulenze ha rappresentato la modalità pressoché ordinaria con cui il Commissariato ha esercitato la propria attività tecnico-gestionale, nonostante abbia disposto, per lungo tempo (negli ultimi periodi commissariali le unità di personale a disposizione della struttura sono state ridotte della metà), di un organico davvero nutrito di pubblici dipendenti e funzionari, provenienti da altre pubbliche amministrazioni.

Gli incarichi di consulenza hanno riguardato ambiti eterogenei: sia l'assistenza legale che informatica, sia la valutazione degli effetti ambientali derivanti dagli impianti che il mero supporto amministrativo, sia il contributo scientifico che la collaborazione giornalistica; talora, almeno nella documentazione trasmessa a questa Commissione (si vedano, in particolare, gli allegati alla Relazione sull'attività del Commissariato al marzo 2004), sembrerebbe che ciò sia avvenuto in assenza di decreto di conferimento; talaltra, facendo ricorso a dirigenti della pubblica amministrazione ricompensati – secondo quanto riferito dall'ispettore Natale Monsurrò – secondo modalità non in linea con il principio di onnicomprensività della retribuzione; talaltra, ancora, senza neppure utilizzare i risultati dell'attività di consulenza.

A tale ultimo riguardo, la Commissione deve rilevare come contributi scientifici di grande rilievo, quale quello illustrato dal professor Umberto Arena in sede di audizione, oggetto di apprezzamento in molteplici sedi scientifiche anche internazionali, ovvero quello incentrato su un più ampio ricorso al trasporto ferroviario (progetti, peraltro, per i quali sono stati versati, allo stato, euro 204.516 al Dipartimento di Ingegneria dei Trasporti dell'Università Federico II, euro 164.853 al Dipartimento di Informatica del medesimo ateneo, euro 101.554 al Dipartimento di Scienze Ambientali della Seconda Università), siano rimasti privi di qualsivoglia considerazione, sia pure per meglio modulare le scelte relative all'impiantistica ed alla logistica.

In definitiva, la ripetitività e il carattere variegato degli incarichi induce a ritenere che sia rimasto inosservato il principio – più volte ribadito dalla giurisprudenza contabile – secondo cui la p.a. deve prioritariamente avvalersi delle proprie strutture e del personale ad essa preposto; solo in casi particolari e contingenti, la p.a. può affidare il perseguitamento di alcune finalità ad estranei, con provata capacità professionale e specifica conoscenza tecnica, se si verifichino: a) la straordinarietà e l'eccezionalità delle esigenze; b) la mancanza di strutture ovvero la carenza di personale. Non sono, comunque, ammissibili – ha precisato il supremo giudice contabile – consulenze globali, con oggetto, cioè, una generalizzata e non specificata gamma di funzioni, e di durata tale da mascherare un vero e proprio rapporto di pubblico impiego (si veda, fra le altre, Corte dei Conti, sez. III, giurisdizionale centrale d'appello, n. 9 dell'8 gennaio 2003).

Orbene, ciò che deve registrarsi con riferimento all'esperienza commissariale, quantomeno fino all'avvento del prefetto Catenacci, è

il sistematico ricorso al presupposto dell'eccezionalità e dell'urgenza per giustificare un impiego di risorse destinato ad attività di consulenza non sempre imposte dalla straordinarietà e dall'emergenza in cui è stato chiamato ad operare il Commissariato.

Del pari va stigmatizzato il fatto che numerosi incarichi di consulenza — come osservato dall'ispettore generale di finanza, dr. Natale Monsurrò — non consentono di individuare specificamente l'oggetto della prestazione, limitandosi le ordinanze in questione a statuire che il Commissariato ha inteso « *avvalersi della collaborazione* ».

Alle voci di spesa riconducibili alla categoria delle consulenze, vanno affiancate quelle concernenti i compensi per i membri delle commissioni di gara e di collaudo in relazione alle quali va osservato che, se è vero che si tratta di commissioni obbligatorie, è altrettanto vero che si pongono a valle di scelte, sulla cui opportunità e congruità rispetto alle finalità proprie di un istituto chiamato per natura ad avere vita breve, si deve nutrire più di un dubbio (si pensi, ad esempio, alla vicenda dei progetti S.O.S. Ambiente e « S.I.R.E.N.E.T.T.A. »).

Notevoli sospetti di legittimità suscita, inoltre, la nomina, con ordinanza n. 397 del 13 agosto 2001, del dottor Riccardo Di Palma, quale subcommissario per la progettazione e realizzazione degli interventi di collettamento del territorio del comune di Napoli, in forma integrata con gli interventi di regimazione idraulica e di sistemazione idrogeologica posti in atto dal Sindaco del Comune di Napoli delegato.

Si tratta, infatti, di nomina che si fonda sull'ordinanza ministeriale n. 3100/00 che prevede che « *Ai soli fini della progettazione e realizzazione degli interventi di cui alla lettera a) del precedente comma 2, il commissario delegato — presidente della Regione Campania può avvalersi quale subcommissario dei presidenti delle autorità d'ambito e — in caso queste non siano operative — dei sindaci dei singoli comuni interessati. Può avvalersi altresì, quale subcommissario, del sindaco del comune di Napoli, già nominato commissario delegato con l'ordinanza n. 2509 del 22 febbraio 1997, integrata dall'ordinanza n. 2808 del 15 luglio 1998, per la progettazione e realizzazione degli interventi di collettamento del territorio del comune di Napoli (...).*

Resta, perciò, dubbia la legittimità di una sub-delega in capo al vice Commissario dr. Riccardo Di Palma, posto che l'attribuzione al Sindaco di Napoli era già il frutto di una sub-delega di un potere attribuito in capo al Presidente della Regione quale commissario delegato.

Per tale incarico, al dr. Riccardo Di Palma risulta essere stato riconosciuto il compenso di oltre 400.000 euro.

Vi è, inoltre, da considerare anche il sacrificio che spesso ha patito la trasparenza dell'azione amministrativa a causa del ricorso, talora poco meditato e quindi poco convincente, a criteri di scelta dei contraenti privati fondati più sull'*intuitu personae* che su una valutazione attenta e comparata delle molteplici competenze a disposizione sul mercato.

La gestione delle procedure informatiche vedono, ad esempio, quale interlocutore privilegiato la società « C.I.D. Software Studio s.r.l. » di Napoli.

Incaricata sin dal 1996 (con ordinanza n. 6 del 12 dicembre 1996 a seguito di gara), la predetta società ha gestito lungo l'intero arco delle varie esperienze commissariali la struttura informatica dell'organo di governo, ottenendo la prosecuzione dell'affidamento dei servizi nonché di ulteriori commesse, anche di fornitura di beni strumentali connessi al settore informatico, senza il ricorso a procedure di evidenza pubblica.

L'omesso ricorso a procedimenti di scelta del contraente privato viene giustificato sulla base, per un verso, dell'emergenza e, per altro, della già provata affidabilità della società (nell'ordinanza n. 51 del 1997 si legge: « *Considerata (...) l'opportunità (...) di dover procedere in tempi rapidi all'affidamento di detti compiti a ditta di fiducia e specializzata nel settore* »); sicché in questo modo vengono poste le premesse, come già in generale osservato in precedenza, per l'introduzione di un meccanismo seriale nell'affidamento degli incarichi, fondato sul fatto che, non potendosi, per l'urgenza, procedere con il criterio dell'evidenza pubblica, gli incarichi finivano con l'essere assegnati ai medesimi soggetti già destinatari di affidamenti da parte della struttura commissariale. Con la conseguenza, per un verso, di appannare pericolosamente i superiori principi di imparzialità e trasparenza della gestione della cosa pubblica, a causa del canale preferenziale instaurato con taluni soggetti privati e, per altro, di arrecare pregiudizio ai principi di ragionevolezza e congruità delle scelte rispetto ai fini istituzionali, non sempre presenti nel complessivo andamento della gestione della struttura commissariale.

Ed infatti, rimanendo nell'ambito dei servizi informatici, non può non rilevarsi come, nonostante la dichiarata provata affidabilità della società più volte individuata quale unico interlocutore per la gestione di siffatti servizi, la medesima pubblica amministrazione ravvisi la necessità di dover attivare specifiche consulenze (Angelo Chianese, dal 1999 al 2003, e Aldo Esposito, dal 2003) per controllare l'operato dell'affidataria; ovvero, non ravvisi, in altro momento, ma nel medesimo ambito, il presupposto dell'urgenza nell'individuare il fornitore di attrezzature informatiche, procedendo, sia pure con modalità singolari (consultazione delle pagine gialle), secondo modalità concorsuali, ed individuando, accanto alla CID, la società « OFFICE SYSTEM s.r.l. » (si veda l'ordinanza n. 8 del 1998); ovvero, non consideri di attivare alcun meccanismo di risoluzione contrattuale, relativamente alla gestione dei servizi informatici concernenti le spettanze dei dipendenti della struttura, pur a seguito della constatazione che, proprio a causa dell'errata applicazione del programma informatico, erano state riconosciute ed attribuite spettanze non dovute (ordinanza n. 74 del 2004).

Deve rilevarsi, tuttavia, che la carenza di trasparenza nei criteri di impiego delle risorse del commissariato ha segnato spesso l'attività di tale organo di governo.

Emblematica, a tale riguardo, è la vicenda relativa alla costituzione della società mista « PAN », pure oggetto di specifiche indagini da parte della Commissione, i cui momenti salienti vengono di seguito sintetizzati.

Con ordinanza n. 601 del 21 dicembre 2001, il Commissariato approva il progetto, o, per meglio dire, la nota con cui qualche giorno prima il consorzio « S.T.A. » (Sviluppo Tecnologia Ambientali, del quale è parte la già menzionata « C.I.D. »), comunicava di disporre di un progetto avente ad oggetto l'istituzione di un call center ambientale. Va precisato, con riferimento alla documentazione progettuale, che non è dato sapere, almeno per quanto accertato da questa Commissione, se il progetto effettivamente fu allegato alla predetta comunicazione; fatto sta che nella nota del 20 dicembre 2005, a firma del vice Commissario Raffaele Vanoli, è scritto che l'originale del progetto « Call Center Ambientale SOS.A-S.O.S. Ambiente » è allegato alla convenzione rep. n. 94 del 31 dicembre 2002. Successivamente, con l'ordinanza n. 14 del 16 gennaio 2002, si dispone l'approvazione dello schema di statuto della società per azioni mista denominata P.A.N., fatto pervenire dal Consorzio S.T.A. con nota del 07.01.2002; con l'ordinanza, infine, n. 228 del 2002 si delibera l'approvazione dello schema di convenzione tra il Commissari e la società mista P.A.N., autorizzando la liquidazione in favore di quest'ultima, a titolo di acconto, della somma di un milione di euro, su un impegno di spesa totale di euro 3.098.741,39 (cui dovranno aggiungersi i costi per i lavoratori socialmente utili assunti, successivamente al 31 dicembre 2001, come consegue da quanto stabilito al punto D dell'ordinanza n. 601 del 2001).

Con successive ordinanze è stato previsto il trasferimento a titolo gratuito delle quote all'ARPAC, alla Giunta Regionale della Campania (ord. 228/2002) ed alla Provincia di Napoli (ord. 409/2002).

Quanto alla Provincia, è interessante sottolineare che, nel verbale dell'assemblea della società PAN del 9 giugno 2004 si dà atto che « *perviene lettera del Presidente della Provincia di Napoli prof. Amato Lamberti in cui si ribadisce la volontà positiva di acquisire una quota del pacchetto azionario* ».

Lo stesso Amato Lamberti ricoprirà la carica di Amministratore Delegato di PAN (di nomina del socio privato) dal 4 maggio 2005 al 18 luglio dello stesso anno.

È interessante notare come le motivazioni delle predette ordinanze si diffondano ampiamente sulla legislazione comunitaria in tema di accesso alle informazioni in materia ambientale, con abbondanza di riferimenti normativi e patti, senza tuttavia tenere minimamente in conto i vincoli di pubblicità e concorsualità, sempre di fonte comunitaria (si veda, fra le altre, la direttiva 92/50/CEE), regolanti la scelta del partner privato chiamato a formare la società mista di gestione del progetto. Più volte, peraltro, la giurisprudenza amministrativa ha ribadito, in linea con la giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee (si veda, fra le altre, Sez. I, 10/11/2005, n. C-29/04), che l'affidamento diretto di un appalto pubblico ad una società mista pubblico-privata, pregiudica l'obiettivo di un'effettiva e libera concorrenza tra le imprese e contrasta con il principio della parità di trattamento degli interessati.

Meraviglia che la struttura commissariale, che pure risulta aver destinato cospicue risorse per consulenze legali, non abbia tenuto presente siffatti parametri di legittimità della propria azione.

Così come sorprende che, pur essendo stata richiamata nella motivazione dell'ordinanza n. 228 del 2002 la disciplina prevista nel Testo Unico degli Enti Locali, contenuta nel decreto legislativo n. 267 del 2000, non si sia considerato che all'articolo 5 di tale testo unico si imponga « *l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza* », ai fini della scelta del socio privato.

Peraltro, nella vicenda in questione, l'emergenza, pure invocata, sembra essere riferibile piuttosto alla necessità di assumere e stabilizzare una folta schiera di lavoratori socialmente utili che all'urgenza di avviare il call-center ambientale: la PAN, infatti, attualmente conta 210 dipendenti, di cui 34 per call center ambientale (LSU regionali) e 150 per progetto MONAI della provincia di Napoli (ai quali vanno ad aggiungersi quelli impiegati per la raccolta differenziata, e quelli assunti dalle società Jacorossi e Smartway, dall'oggetto sociale affine a quello di PAN, per un totale di quasi 3.000 unità).

A tale ultimo riguardo, infatti, deve rilevarsi che, per esplicita ammissione dei vertici attuali della società mista, il call center in questione è pressoché inattivo (quattro o cinque chiamate al giorno) e del tutto sconosciuto agli stessi interlocutori istituzionali della struttura commissariale, quali, ad esempio, i consorzi di bacino.

Non solo.

Nel medesimo periodo, il Commissariato risulta aver avviato un'altra esperienza di call-center, nella materia degli inerti (cosiddetto progetto « Eurecho »), aggiudicata alla associazione temporanea di imprese « Edilcamion e Skippy » e poi gestito da « Pomigliano Ambiente ».

Del pari significativa è la vicenda relativa al progetto « S.I.R.E.-N.E.T.T.A » (Ordinanza Commissariale n. 449 del 13 giugno 2001. Aggiudicazione gara RC-005-2000 al RTI ERICSSON ENTERPRISE SpA. La Commissione di gara rileva che le soluzioni presentate sono del tutto innovative e mai realizzate in Italia nelle medesime condizioni operative, funzionali e di configurazione. Aggiudicazione per un importo di lire 17.950.000.000 pari a euro 9.270.401), aente ad oggetto un sistema di monitoraggio informatico del trasporto dei rifiuti; dopo l'aggiudicazione della gara ad un raggruppamento temporaneo di imprese (« ENTERPRISE ERICSSON » poi divenuta « ENTERPRISE DIGITAL ARCHITECTS », « DAELIT s.r.l. », e la già menzionata CID), la gestione del progetto sarebbe dovuta essere affidata alla PAN medesima; va rilevato, tuttavia, che il collaudo è intervenuto solo nel mese di novembre del 2005, peraltro limitatamente alle sole apparecchiature, non essendo stato possibile avviare compiutamente il programma operativo, per la opposizione – peraltro prevedibile e condivisa dal giudice amministrativo adito – di molti trasportatori a vedersi installati sui propri mezzi i dispositivi elettronici di rilevamento di posizione.

Si segnala, inoltre, come si sia avviata la realizzazione di un siffatto progetto di monitoraggio, senza conoscere il numero preciso dei siti da monitorare; tant'è che successivamente è stata modificata la previsione contrattuale al riguardo, con la riduzione da 90 a 60 dei

siti da controllare, pur se a tale riduzione non si è accompagnata una corrispondente revisione degli emolumenti al soggetto aggiudicatario.

Dalla relazione dell'ispettore Natale Monsurrò si registra inoltre un ulteriore dato, attinente sempre alla vicenda « SIRENETTA », non propriamente collimante con le esigenze di tutela dell'interesse pubblico.

Ed infatti, con l'ordinanza n. 290 del 2002, il Commissario, preso atto che erano, a quella data, ancora in corso di definizione le modalità di gestione del « sistema » cosiddetto Sirenetta, ravvisava la « *necessità (di) modificare l'articolo 11 del Contratto Rep. 102/2002 dell'11 febbraio 2002* », abolendo, di fatto, ogni penale per la ritardata consegna.

Non è, d'altronde, solo il settore delle consulenze e delle società miste a mostrare criticità quanto a trasparenza di gestione.

Vi è, infatti, il capitolo immobili, che, a parte la questione dei suoli individuati dalla Fibe, rivela ulteriori criticità.

Vi è, ad esempio, la vicenda relativa all'immobile acquisito dalla società Pomigliano Ambiente, soggetto strumentale del Commissariato (ordinanza n. 184 del 2000); si tratta di un immobile che viene acquisito dal comune di Pomigliano, per il tramite di Pomigliano Ambiente, da adibire ad impianto di trattamento e recupero dei materiali provenienti da raccolta differenziata (in particolare di beni durevoli e ingombranti), sul presupposto (così è scritto nella motivazione) che erano « *in corso incontri e discussioni da parte del Subcommissario alla Raccolta Differenziata, dal Comune di Pomigliano d'Arco, dalla Pomigliano Ambiente S.p.A. e dalla ASIA di Napoli (...) per arrivare ad un progetto definitivo* ».

Le pubbliche relazioni tenute dal Commissariato sono addotte a giustificazione di ulteriori atti negoziali: è il caso dei locali siti a Via Gramsci, 22, fittati per la necessità di « *ricercare una sede idonea per lo svolgimento degli incontri* » (...) « *da tenere con rappresentanti di Enti, Consorzi e altri organi istituzionali coinvolti nell'attuazione degli interventi di emergenza* »; il Commissariato all'epoca disponeva di più sedi e relativi locali.

Di particolare rilievo appare, poi, la vicenda relativa alla proprietà dei locali della PAN.

Nel corso dell'audizione resa alla Commissione, Busiello Raffaele, attuale presidente della PAN, ha attribuito, fra gli altri, alla « CEM », la « Cimarosa Edilizia Immobiliare », la proprietà dei locali occupati dalla citata società mista; orbene, va rilevato: che del Consiglio d'Amministrazione della CEM ha fatto parte CIOTOLA Giuseppe, prima di entrare a sua volta nel Consiglio d'Amministrazione di PAN e di STA.

4. LE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NEL CICLO DEI RIFIUTI.

Vi è un aspetto che si ritiene doveroso porre in evidenza, accanto al mancato conseguimento degli obiettivi per i quali era stato istituito il Commissariato, ed è il costo di illegalità, di criminalità, connessa al

ciclo dei rifiuti, che la società campana ha dovuto sopportare, ed in misura rilevante, negli anni della gestione commissariale.

In uno dei primissimi documenti approvati dalla Commissione, dedicato proprio ai Commissariamenti per l'emergenza rifiuti, si legge il seguente monito: « *In presenza di regimi commissariali di lungo periodo, che inevitabilmente determinano per loro stessa natura l'affievolirsi delle competenze e delle responsabilità degli enti ordinariamente preposti alla gestione dei rifiuti, la pervasività della criminalità organizzata nelle diverse fasi del ciclo dei rifiuti può rappresentare un rischio ulteriore cui dedicare particolare attenzione* ».

Questo scriveva la Commissione il 18 dicembre 2002, a pochissimi mesi dalla sua istituzione, formulando un giudizio ed una previsione, ma, soprattutto, richiamando l'attenzione dei soggetti pubblici coinvolti ad una attenzione sempre più vigile, in un settore, quello dei rifiuti, che le indagini giudiziarie di quegli anni indicavano come sempre più centrale nell'economia dei sodalizi camorristici.

Ma, purtroppo, così non è stato.

L'emergenza ha finito spesso col travolgere quella necessaria vigilanza che, soprattutto in presenza di cospicue erogazioni di denaro pubblico, va portata nel prevenire ogni rischio di infiltrazione criminale; è stato, talora, registrato un preoccupante abbassamento del livello di trasparenza dei procedimenti di scelta dei contraenti privati.

Solo da ultimo è stata richiesta la sottoscrizione alle imprese, aggiudicatarie di opere e servizi connessi al ciclo dei rifiuti, di un protocollo di legalità; solo da ultimo risulta affrontata la questione della verifica dell'effettiva titolarità dei siti utilizzati per le diverse fasi dell'emergenza; misure minime, ma indispensabili per evitare di premiare le scelte imprenditoriali e immobiliari delle organizzazioni criminali.

Le indagini della magistratura al riguardo hanno, pertanto, il sapore di una amara conferma; da ultimo, non può non menzionarsi l'indagine denominata « Green », condotta dalla Direzione Investigativa Antimafia – Centro Operativo di Napoli – e dal Reparto Operativo del Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente, nei confronti, fra gli altri, del legale responsabile della società « RESIT s.r.l. », il quale, secondo l'assunto degli investigatori, operava come trasportatore ed intermediario nell'ambito della gestione illecita dei rifiuti in stretto contatto con i vertici del clan camorristico dei casalesi. Dalle attività di indagine è emerso che dal 2001 al 2003 sui siti di smaltimento di Giugliano, intestati alla « Resit srl » e successivamente acquisiti dal Consorzio NA3, sono proseguiti le attività con modalità illegali e senza garanzie sufficienti per la tutela ambientale, con numerose e ripetute falsificazioni ideologiche dell'ex sub-commissario di Governo, Giulio Facchi, anch'egli indagato.

Deve constatarsi, in generale, che, nonostante ci si trovasse ad operare in una regione dove il movimento terra è da sempre settore di interesse dei clan camorristi, le imprese di trasporto non sono state selezionate con la dovuta attenzione.

Sicché, non può meravigliare che alcune di quelle imprese siano state poi fulminate dal Prefetto di Napoli con misure interdittive

antimafia ai sensi del combinato disposto dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 490 del 1994 e dell'articolo 10 comma 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 252 del 1998 (si tratta, in particolare, della « Ecologia Bruscino », con sede in San Vitaliano, della « Ambiente », con sede in San Vitaliano, della « Di Palma », con sede in Napoli, della « Gekon », con sede in Napoli, della « Eredi Fratelli Bianco », con sede in Mugnano); o che — come ha riferito il Commissario Catenacci alla Commissione — *« le indagini delle forze di polizia e della magistratura (abbiano rivelato) sospetti di collusione o di condizionamento tra imprese di trasporto e criminalità organizzata »*.

Se è vero che — come posto in evidenza nella stessa Relazione sulle attività svolte dal Commissario al 12 marzo 2004 — quello dei rifiuti era un settore esposto all'inquinamento della criminalità organizzata (tanto da indurre la struttura commissariale ad intervenire con riferimento a taluni appalti affidati dai comuni in quanto rivelativi, per l'anomalia dei costi, di una gestione illegale), l'azione del commissariato doveva quanto meno ridurre la cifra del fenomeno.

Ciò non è accaduto.

Lo stesso prefetto Catenacci, nel corso dell'audizione del 15 marzo 2005, ha significativamente osservato al riguardo: *« La criminalità organizzata sorride per l'andamento odierno della situazione in Campania; infatti, sono aumentati i trasporti (...) ed il ritardo della costruzione delle discariche e dei siti di smaltimento determina l'aumento dei viaggi in direzione di altre località. Le indagini delle forze di polizia e della magistratura rivelano sospetti di collusione o di condizionamento tra imprese di trasporto e criminalità organizzata »*.

In primo luogo, va segnalata l'assenza di qualsivoglia criterio di trasparenza nell'individuazione delle imprese di trasporto dei rifiuti, al cui riguardo va segnalato il singolare *modus procedendi* seguito dalla struttura commissariale, impegnata, per un verso, a delegare a vari soggetti strumentali l'organizzazione di tali attività, e, per altro, attenta ad indicare ai medesimi le imprese cui fare riferimento.

Il meccanismo, oltre che desumibile dal tenore delle ordinanze che delegavano la « Pomigliano Ambiente », quale soggetto strumentale per l'organizzazione delle operazioni di trasporto, è stato, peraltro, confermato dallo stesso Direttore Generale di Pomigliano Ambiente, Antonio De Falco, il quale, nel corso dell'audizione resa il 16 novembre 2005, ha indicato anche la motivazione soggiacente a siffatta procedura: *« chiedevamo al commissariato, anche in modo esplicito, di indicarci i fornitori; altrimenti avremmo dovuto prevedere necessariamente la gara »*.

Esigenze di rispetto della legalità in un territorio esposto alle infiltrazioni camorristiche ?

Tale è la motivazione, di ordine generale, sottesa alla scelta del Commissariato di utilizzare i soggetti strumentali ed i consorzi di bacino e di escludere conseguentemente i Comuni; in particolare, nella nota indirizzata in data 2 maggio 2002 alla Regione Carabinieri Campania, a firma del subcommissario, Giulio Facchi, si legge: *« Risultano, infatti, sempre più evidenti a questo Commissariato le ragioni per cui finora le attività di raccolta e trasporto dei rifiuti si sono articolate attraverso l'offerta di servizi con costi assolutamente anomali,*

la cui incongruità non può trovare ragion d'essere se non a discapito della legalità e del rispetto della dignità dei lavoratori utilizzati, tanto da costringere una considerevole fetta dell'economia regionale, legata ai rifiuti, in un ambito sommerso ancor più inquietante, in quanto relativa a servizi di pubblico interesse, che coinvolge direttamente i Comuni».

Tuttavia, va registrato come paradossalmente proprio talune delle imprese indicate dal Commissariato ai soggetti strumentali, per le attività di trasporto dei rifiuti, verranno sanzionate dal Prefetto di Napoli mediante l'applicazione di misure interdittive ai sensi della legislazione antimafia: si tratta della « Ecologia Bruscino » (con sede in San Vitaliano), dell'« Ambiente s.r.l. » (con sede in San Vitaliano), della « Autotrasporti Di Palma s.r.l. » (con sede in Napoli).

Quanto alla « Ecologia Bruscino », va, inoltre, segnalato che la stessa viene individuata, senza gara, quale affidataria di servizi nell'ordinanza n. 435 del 2001.

In particolare, la citata società, in data 7 settembre del 2001, presenta al Commissariato una nota in cui dichiara di mettere a disposizione un'area da utilizzare per la localizzazione di un impianto di pressatura ed imballatura dei rifiuti e relativo stoccaggio; il Commissariato, dieci giorni dopo, aderisce all'offerta (non si dà atto di alcuna comparazione con altre offerte) e stipula con la predetta società apposita convenzione.

Non solo.

Nelle voci « emergenze 2001 e 2003 » – riportate nella Relazione del Commissario al 12 marzo 2004 – sono state computate le spese di « *acquisto impianti, attrezzature delle aree, smaltimento dei rifiuti anche fuori regione, etc.* ».

Per quanto concerne lo smaltimento, esso è stato affidato a « *soggetti strumentali* » del Commissariato che provvedevano a smaltire, in regione e fuori, i rifiuti provenienti dagli impianti del soggetto aggiudicatario.

Tale attività di intermediazione, poi non più affidata dal prefetto Catenacci, è stata, peraltro, oggetto di ulteriore esborso da parte della struttura commissariale, nella misura del 2% rispetto all'importo contrattuale.

Va rilevato che tali soggetti intermediari non hanno gestito in proprio il servizio, ma lo hanno affidato ad altre imprese, alcune delle quali, come si è visto, sottoposte poi a verifica per infiltrazione camorristica.

Taluni trasporti e smaltimenti fuori regione sono stati oggetto di attività di indagine, da parte di vari uffici giudiziari, essendo state rilevate – come in seguito si illustrerà – condotte illecite e significativi interventi di compagni associative anche di tipo mafioso.

In ordine, poi, al reperimento delle aree da destinare a discariche di servizio e siti di stoccaggio provvisorio, va osservato che, in base a quanto previsto dal contratto tra Commissariato e soggetti affidatari, i siti sono stati individuati da questi ultimi, previa autorizzazione del Commissario, ai sensi dell'articolo 27 del decreto legislativo n. 22 del 1997, funzionale e prodromica all'utilizzazione dei fondi.

Sul punto, il prefetto Catenacci ha, nel corso dell'audizione del 26 luglio 2005, significativamente, osservato: « *Per quanto riguarda poi*

l'individuazione delle discariche, noi non abbiamo poteri in questo settore. Ritengo che al momento di un nuovo contratto, con un altro appaltatore, la prima cosa su cui convenire sarà che i siti dovranno essere scelti da noi»

E tuttavia lo stesso Catenacci aggiunge: «*Abbiamo ricevuto delle proposte riguardo ad alcuni siti (...) uno di questi, che poteva andar bene, è di proprietà di una famiglia contigua ad un clan molto agguerrito del napoletano (...) Naturalmente non siamo noi a dover scegliere i siti, ma appena sentiamo qualche notizia, cerchiamo di renderci conto della situazione (...) ce ne propongono anche tanti, ma, dopo aver acquisito le relative informazioni, se ci accorgiamo che appartengono al settore della criminalità, lasciamo stare».*

È dubbio che siffatto controllo sia stato anche svolto nelle precedenti esperienze commissariali.

Si è accertato, cioè, anche ricorrendo al corredo informativo degli uffici prefettizi, se i siti offerti fossero nella disponibilità di soggetti legati a clan camorristici?

Al riguardo appare significativo il fatto che il sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, dr. Nunzio Fragliasso, ha riferito in ordine alla pendenza di più indagini sul punto presso la Direzione Distrettuale Antimafia del capoluogo di regione.

Quel che è certa, comunque, è la notevole speculazione immobiliare che si è accompagnata all'acquisizione e al fitto dei fondi da parte del soggetto aggiudicatario, con conseguente ribaltamento dei costi sulla struttura commissariale.

È accaduto, infatti, che, nello stesso giorno, sono stati acquisiti da società di dubbia origine e successivamente rivenduti o fittati alla FIBE terreni per un valore talora più che quintuplicato; ed è accaduto pure che molti di questi terreni fossero stati acquisiti e rivenduti a FIBE sempre dai medesimi soggetti, con atti rogati dai medesimi notai.

Lo stesso andamento relativo allo scioglimento dei comuni per infiltrazione camorristica è rimasto invariato.

Dal 1991 (anno in cui è stata approvata la normativa sul commissariamento delle amministrazioni infiltrate) ad oggi, la Campania ha fatto registrare, con 59 Comuni scolti, il più alto numero di provvedimenti sanzionatori; e ben dieci negli ultimi quattro anni.

Va, a tale ultimo riguardo, osservato che dei cinque decreti di scioglimento emessi ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ben tre recano, nella motivazione, riferimenti a fenomeni di condizionamento della criminalità organizzata nel settore degli appalti relativi alla gestione dei rifiuti.

Nel decreto concernente il comune di Afragola si legge che: «*Numerose e gravi illegittimità sono state riscontrate in ordine al servizio di raccolta rifiuti solidi urbani, svolto da una società, individuata ed incaricata con deliberazione del commissario straordinario del 17 novembre 2000, successivamente svolto in regime di proroga su autorizzazione del commissario di Governo delegato per l'emergenza rifiuti. È stato, infatti, verificato che, sebbene formalmente le società, tutte controindicate ai fini antimafia, facenti capo al titolare della ditta che in passato ha gestito il servizio, non risultano più attualmente affidatarie dello stesso, tuttavia continuano a lucrare nell'ambito del*

servizio stesso concedendo in uso gli automezzi all'attuale società affidataria. Anche i locali adibiti ad uffici amministrativi della società affidataria risultano di proprietà di soggetti contigui al clan dominante. Si soggiunge che la fornitura di mezzi meccanici alla suddetta società è stata effettuata da ditte nella disponibilità di soggetti molto vicini al predetto clan ».

Altra situazione presa in esame, anche sotto il profilo della gestione dei rifiuti, è quella del comune di Casoria, dove è la società che svolge il servizio di igiene urbana, a prevalente capitale pubblico, ad essersi rivolta a ditte, senza aver previamente acquisito le necessarie informazioni presso l'ufficio antimafia della Prefettura. Nel decreto in questione, infatti, si legge: « *Nonostante (...) detta società avesse l'obbligo, essendo controllata da ente pubblico, di osservare le norme che disciplinano le procedure di gara previste per gli enti pubblici e di acquisire le informative antimafia sulle ditte, essa ha proceduto a stipulare contratti con ditte di fornitori variamente condizionate dalla criminalità organizzata, senza interessare l'ufficio antimafia della Prefettura. È stato sottolineato che fra queste figura una ditta che ha per titolari i figli di un soggetto in condizione di stretta contiguità con la locale consorteria* ».

Per altro comune, quello di Crispano, è stata segnalata, nel decreto di scioglimento, la resistenza degli organi comunali alle controindicazioni fornite dalla Prefettura rispetto alla ditta aggiudicataria del servizio di nettezza urbana. « *(...) all'emergere di elementi ostativi antimafia – è scritto nel decreto del Presidente della Repubblica del 25 ottobre 2005 – l'ente invece di disporre la immediata interruzione del rapporto contrattuale, ha richiesto una nuova istruttoria antimafia sulla base della speciosa considerazione che la società aveva trasferito la sede sociale, quando viceversa 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 dell'inoltro dell'avversata comunicazione* ».

Infine, la dimostrazione della penetrazione diffusiva del condizionamento criminale nell'apparato della pubblica amministrazione, con riferimento anche al ciclo dei rifiuti, si ha, ad avviso di questa Commissione, con lo scioglimento, primo caso in Italia, di un'A.S.L., la n. 4.

Nel decreto in questione, infatti, si fa stato del fatto che « *dagli accertamenti svolti sull'affidamento del servizio di trasporto dei rifiuti ospedalieri risulta che l'amministratore unico della ditta aggiudicataria è gravato da numerosi precedenti penali per reati contro l'ambiente ed è contiguo, seppur indirettamente, alla delinquenza organizzata* ».

Un quadro davvero desolante; ed ancor più se si considera che la Campania è sotto tutela commissariale da così lungo tempo.

Questa Commissione, per parte sua, nel quadro delle finalità propositive che hanno ispirato la propria azione, così come richiamate in esordio, ha ritenuto di doversi fare promotrice di una più incisiva e coordinata assunzione di responsabilità di tutte le istituzioni a vario

titolo chiamate a contrastare le infiltrazioni della criminalità organizzata.

In tale quadro, si è giunti alla sottoscrizione, il 30 maggio del 2003, del «Patto di legalità per l'ambiente», in virtù del quale il Prefetto di Napoli, il Questore della medesima città, il Presidente della Provincia, il Presidente dell'Ente Parco Nazionale del Vesuvio ed i sindaci dei comuni di Acerra, Brusciano, Camposano, Casamarciano, Castello di Cisterna, Cicciiano, Cimitile, Comiziano, Mariglianella, Marigliano, Nola, Roccarainola, San Vitaliano, Saviano, Scisciano, Tufino, e Visciano si sono impegnati a promuovere un'efficace azione repressiva dei fenomeni dell'illegalità e di contrasto dei reati ambientali, attraverso l'elaborazione di strategie comuni. In particolare:

i comuni si sono impegnati a mettere a disposizione mezzi e personale delle locali polizie municipali per il monitoraggio del territorio e per l'espletamento delle attività di prevenzione e controllo ambientale disposte dal Comitato Provinciale per l'Ordine e Sicurezza Pubblica, nonché ad istituire un servizio di telecontrollo dei siti maggiormente a rischio, ad attivare uno sportello ecoambientale ed un sito web, ad incrementare le iniziative di diffusione della cultura della legalità;

la Provincia si è assunta i compiti di fornire i dati relativi alle situazioni di inquinamento del territorio nonché di mettere a disposizione le Guardie Venatorie per l'effettuazione dei servizi pianificati dal Comitato per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica;

il Prefetto ha offerto la propria disponibilità a pianificare, in sede di Comitato per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, sulla base dei dati forniti da tutti gli altri enti firmatari, mirati servizi di prevenzione, controllo e contrasto di ogni situazione di inquinamento, anche avvalendosi dell'intervento delle Forze dell'Ordine e del Corpo Forestale dello Stato.

5. DAL DECRETO LEGGE N. 14 DEL FEBBRAIO 2005 AL DECRETO LEGGE N. 245 DEL 2005. LE PROSPETTIVE DI SUPERAMENTO DELL'EMERGENZA.

I recenti interventi normativi, alcuni dei quali ancora *in itinere*, inducono a svolgere alcune considerazioni sulle prospettive di fuoriuscita dall'emergenza.

Già si è visto come, sulla scorta degli interventi della Corte Costituzionale e del Consiglio di Stato, il commissariamento debba essere interpretato come espressione di un intervento sussidiario, il cui scopo non è la sostituzione *tout court e sine die* dell'ente in difficoltà, bensì quello di affrontare una situazione di emergenza che, per il suo carattere di straordinarietà, supera l'ambito localistico, e, al contempo, di ripristinare le condizioni perché l'ente supportato possa ritornare ad operare nell'ordinarietà.

Si è, in altri e più chiari termini, dinanzi ad una sorta di protesi che sostituisce taluni organi della pubblica amministrazione nell'esercizio — e non nella titolarità originaria (che rimane in capo all'organo

sostituito) — di determinate funzioni; il commissariamento realizza quel coordinamento che non si è realizzato fisiologicamente, accen-trando in un unico soggetto tutte quelle competenze che, seppur distribuite fra organi diversi, presentano una connessione quanto agli obiettivi complessivi, quegli stessi obiettivi il cui mancato raggiungi-mento giustifica l'intervento commissoriale.

Come ogni intervento protesico, l'azione del Commissariato non può che mirare, dunque, pena lo snaturamento dell'istituto stesso, a far recuperare all'articolazione supportata la propria funzionalità; non può, non deve essere durevole, ma va tolta quando non è più necessaria e va accompagnata e seguita da un'adeguata terapia di riabilitazione.

Diversamente, si fa — come si è fatto in Campania — del Commissariato un'istituzione che tende a stabilizzarsi e quindi a preoccuparsi più della propria autosussistenza che delle finalità per le quali era stato istituito, con la conseguenza di atrofizzare gli organi supportati.

Né appaiono di utilità, ai fini del pieno recupero della piena operatività degli enti locali, l'istituzione di ulteriori soggetti cui trasferire, in una prospettiva di deroga permanente, le competenze *extra ordinem* del Commissariato.

In questa prospettiva merita di essere segnalato il conflitto di attribuzione sollevato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri innanzi alla Corte Costituzionale (ricorso 10/2005), avente ad oggetto le disposizioni della legge regionale della Campania n. 8 del 12 novembre 2004 (articolo 4 comma 4 e 5 comma 5), con le quali, per un verso, viene disposta la attribuzione di un contributo al Sindaco di Napoli in qualità di commissario delegato per assicurare il ripristino o la ricostruzione degli interventi di cui all'ordinanza del Ministero dell'Interno n. 3142 del 2001; e, per altro, viene istituita l'Agenzia Regionale campana per la difesa del suolo con assegnazione alla stessa dei compiti precedentemente svolti dal Presidente della Regione in qualità di Commissario delegato in forza delle ordinanze del Ministero dell'Interno n. 2994 del 1999 e n. 2789 del 1998.

Analizzare le prospettive di superamento, significa, pertanto, in primo luogo, riflettere sulle politiche di riabilitazione, cioè di transizione dal regime straordinario a quello ordinario.

Questa è la cornice in cui inserire gli interventi legislativi che, da ultimo, hanno segnato l'esperienza commissoriale in Campania.

In tale ottica, va rilevato che il decreto legge n. 14 del 2005, recante misure per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania, presentava un rischio: quello di dilatare ulteriormente l'ambito dei poteri commissariali mediante l'attribu-zione al Commissario delegato di poteri sostitutivi non solo nei confronti di enti pubblici ma anche nei riguardi di soggetti privati.

Era stato previsto, infatti, nel contesto delle difficoltà anche finanziarie di Fibe e del gruppo Impregilo, che, al fine di assicurare il funzionamento degli impianti a norma di legge e nel rispetto delle prescrizioni contrattuali, il Commissario delegato, in primo luogo, autorizzava le necessarie iniziative di adeguamento tecnico-funzionale degli impianti medesimi da parte dei soggetti affidatari, e, in caso di

inadempienza di questi ultimi, provvedeva in via sostitutiva sulla base di apposite procedure di somma urgenza.

Anche le vicende del rapporto contrattuale, laddove — si intende — assumessero connotati di straordinarietà, finivano, pertanto, con il concretizzare quel presupposto di fatto che radicava il commissariamento.

Con tutte le anomalie sistematiche che ne conseguivano: innanzitutto per il fatto di considerare l'inadempimento contrattuale del soggetto affidatario non più semplicemente come causa di risoluzione del rapporto contrattuale, ma quale circostanza che, unita alla condizione emergenziale complessiva della gestione dei rifiuti, anche conseguente all'inadempimento stesso, autorizzava l'attivazione di interventi sostitutivi in un ambito di tipo squisitamente imprenditoriale.

Così da estendere il principio di sussidiarietà a quei soggetti che, in quanto affidatari di opere o servizi pubblici, si collocavano in una posizione servente rispetto all'apparato della pubblica amministrazione.

La dicotomia gestione — titolarità che caratterizza i rapporti fra commissario e soggetti sostituiti non si giocava più soltanto all'interno di un ambito strettamente pubblicistico, ma finiva con l'interessare anche i rapporti contrattuali in cui è parte la pubblica amministrazione, tutte le volte in cui gli stessi incidevano su ambiti rilevanti ai sensi della legge n. 225 del 1995 in materia di protezione civile.

E tuttavia non può non risultare evidente come questo ampliamento dei poteri del Commissario rendesse ancor più problematica la temporaneità dell'intervento commissoriale.

Riesce difficile, infatti, pensare ad una gestione provvisoria rispetto ad interventi che hanno come scopo il completamento e l'adeguamento di impianti industriali, soprattutto quando ciò implica anche l'adozione di scelte che comportino un vero e proprio rischio d'impresa.

Per altro verso, tuttavia, rimaneva auspicabile che il rientro nel regime ordinario avvenisse senza soluzione di continuità, pervenendo alla ricomposizione fisiologica di quella dicotomia gestione-titolarità. Occorreva, in altri termini, procedere ad un « passaggio controllato » alle competenze ordinarie, senza mandare « in fibrillazione » il sistema.

In tale ultima prospettiva, appariva indispensabile avviare, contestualmente alla definizione del rapporto con le imprese affidatarie ed agli interventi di adeguamento dell'impiantistica, opportune forme di coinvolgimento di tutti gli enti pubblici titolari delle competenze in materia, allo scopo di pervenire ad una scelta, secondo criteri omogenei e condivisi, di tutti i contraenti chiamati a gestire nell'ordinario gli impianti.

In tale contesto e con tali premesse, il decreto legge n. 245 del 30 novembre 2005 viene a definire le coordinate per superare sia le difficoltà connesse al rapporto contrattuale con le società affidatarie del servizio sia, più in generale, la fase, ormai pluridecennale, di gestione commissoriale della Regione.

Indubbiamente, la risoluzione del rapporto contrattuale con le società affidatarie rappresenta uno snodo indispensabile nella defi-