

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 24 aprile 2013

Nomina della commissione straordinaria per la provvisoria gestione del comune di Giugliano in Campania. (GU n.112 del 15-5-2013)

Allegato

Al Presidente della Repubblica

Nel comune di Giugliano in Campania (Napoli) sono state riscontrate forme di ingerenza da parte della criminalità organizzata che hanno compromesso la libera determinazione e l'imparzialità degli organi eletti nelle consultazioni amministrative del 13 e 14 aprile 2008 nonché il buon andamento dell'amministrazione ed il funzionamento dei servizi.

All'esito di un'attività di osservazione sull'amministrazione comunale, volta alla verifica della regolare funzionalità degli uffici e dei servizi, sono emerse una serie di criticità che hanno reso necessario l'avvio della procedura di accesso presso il comune, al fine di verificare la sussistenza di forme di condizionamento e di infiltrazione delle locali consorzierie nei confronti dell'amministrazione locale.

Conseguentemente, il prefetto di Napoli ha disposto, con decreto del 28 settembre 2012, in seguito prorogato, l'accesso presso il comune, ai sensi dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726, per gli accertamenti di rito.

In conseguenza delle dimissioni dalla carica rassegnate dal sindaco l'8 ottobre 2012, il consiglio comunale di quell'ente è stato sciolto con d.P.R. del 23 novembre 2012, con contestuale nomina di un commissario straordinario per la provvisoria gestione dell'ente locale.

All'esito dell'accesso ispettivo il prefetto, su conforme parere del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, integrato con la partecipazione del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli coordinatore della Direzione distrettuale antimafia di Napoli, ha redatto l'allegata relazione in data 5 aprile 2013, che costituisce parte integrante della presente proposta. Con la citata relazione il prefetto di Napoli dà atto della sussistenza di concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti ed indiretti degli amministratori locali al tempo in carica con la criminalità organizzata di tipo mafioso e su forme di condizionamento degli stessi, riscontrando pertanto i presupposti per l'applicazione della misura prevista dall'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267.

I lavori svolti dalla commissione d'indagine hanno preso in esame, oltre all'intero andamento gestionale dell'amministrazione comunale, la cornice criminale ed il contesto ambientale ove si colloca l'ente locale, con riguardo particolare ai rapporti tra gli amministratori e le locali cosche ed hanno evidenziato come l'uso distorto della cosa pubblica si sia concretizzato, nel tempo, nel favorire soggetti o imprese collegati direttamente o indirettamente ad ambienti malavitosi, per l'esistenza di una fitta ed intricata rete di amicizie e frequentazioni, che lega alcuni amministratori e dipendenti dell'amministrazione comunale ad esponenti delle locali consorzierie criminali oppure a soggetti ad esse contigui.

La relazione dell'organo ispettivo ha posto in rilievo come il comune di Giugliano in Campania, soprattutto a seguito degli eventi sismici dell'anno 1980, sia stato interessato da un incremento demografico rilevante che ha visto crescere la popolazione del comune, in un brevissimo arco di tempo, da 40.000 agli attuali 118.000 abitanti censiti.

Tale crescita demografica, che ha portato il comune di Giugliano in Campania ad essere, per dimensione demografica, il terzo comune della regione dopo Napoli e Salerno, ha determinato una condizione di grave degrado ambientale, una contestuale disordinata espansione dell'edilizia locale, nonché problematiche connesse ad un crescente abusivismo edilizio di vaste aree del territorio.

Proprio i consistenti aspetti economici legati al settore immobiliare hanno suscitato l'interesse e le ingerenze dell'organizzazione criminale che opera in quel territorio sull'attività dell'amministrazione locale.

Il territorio di Giugliano in Campania è connotato dal predominio esercitato da una organizzazione criminale locale che da anni mantiene il controllo di una serie di attività concernenti in particolare il settore edilizio e quello degli appalti pubblici.

Alcune operazioni di polizia giudiziaria effettuate negli ultimi anni, che hanno comportato anche un rilevantissimo numero di sequestri di beni ai sensi della legislazione antimafia, hanno consentito di delineare la

complessa struttura organizzativa di tale associazione, dotata di una strategia molto aggressiva, che attraverso stretti rapporti tra imprenditori e componenti dell'amministrazione locale ha, nel tempo, ampliato le proprie mire espansionistiche.

L'accesso ispettivo ha posto in rilievo una sostanziale continuità nelle amministrazioni che si sono succedute alla guida dell'ente, atteso che un rilevante numero degli amministratori eletti nel 2008, per alcuni dei quali sussistono pregiudizi di natura penale nonché cointeressenze e assidue frequentazioni con la locale consorzeria, è stato presente, a diverso titolo, in numerose delle precedenti compagini elettive.

In particolare il primo cittadino, gravato da numerosi precedenti di polizia e con interessi nel settore edilizio, ha fatto parte del consiglio comunale sin dal 1978.

Le indagini svolte dall'organo ispettivo hanno inoltre consentito di accertare che più del 30% del personale in servizio presso il comune di Giugliano in Campania è interessato da precedenti di natura giudiziaria ed inoltre come sopra evidenziato, buona parte dei dipendenti comunali annovera rapporti di assidua, frequentazione con esponenti di vertice dell'organizzazione dominante nell'area.

La relazione redatta dalla commissione d'accesso, avvalendosi anche delle risultanze delle diverse indagini svolte dall'autorità giudiziaria, ha messo in rilievo un diffuso quadro di illegalità, in diversi settori dell'ente locali, funzionale al mantenimento di determinati assetti predeterminati con soggetti organici o contigui all'organizzazione camorristica dominante nell'area.

È stata in particolare evidenziata l'utilizzazione, da parte della criminalità locale di alcuni intermediari che, avvalendosi della loro qualità di professionisti del settore di interesse, hanno intrattenuto una fitta serie di rapporti con i pubblici dipendenti coinvolti nelle indagini al fine di curare gli interessi delle imprese di riferimento del sodalizio criminale.

La compromissione e lo sviamento dell'attività amministrativa sono stati riscontrati in diversi settori comunali ed attengono a missioni strategiche proprie dell'ente locale quali la programmazione dei lavori pubblici e di gestione delle procedure d'appalto, la carente pianificazione territoriale e le connesse lacune concernenti il controllo e la repressione dell'abusivismo edilizio, la gestione delle attività correlate al mercato ortofrutticolo.

Per quanto in particolare al primo degli aspetti evidenziati, significative forme di condizionamento e comunque di uno sviamento dell'attività amministrativa sono stati accertati nell'ambito degli interventi di competenza comunale, disposti nel tempo e sulla base di una consolidata prassi, facendo ricorso alle procedure di affidamento diretto o negoziate, in assenza dei presupposti richiesti dalla legge e senza pubblicazione dei bandi di gara.

L'esame delle procedure di affidamento di tali lavori, concernenti in particolare il servizio di manutenzione della rete stradale, le riparazioni della rete fognaria, la manutenzione degli impianti di illuminazione o le opere disposte nell'ambito dei servizi cimiteriali, ha infatti posto in rilievo come tali interventi si siano concretizzati in attività che ben rientrano nell'ambito di una ordinaria e programmabile gestione e quindi realizzabili con procedure ordinarie.

Gli interventi effettuati nel corso del mandato affidato alla compagine eletta nel 2008 sono stati caratterizzati dal ripetuto ricorso all'istituto della proroga, vietato dalla normativa di settore, volto a favorire le ditte assegnatarie, alcune delle quali risultano gravate da certificazione interdittiva antimafia.

L'evidenziato contesto ambientale, notoriamente caratterizzato da un'elevata presenza di esponenti della criminalità organizzata, avrebbe richiesto il rispetto dei dovuti ed idonei criteri per l'individuazione e l'affidamento dei lavori, la cui riscontrata carenza ha permesso a soggetti e aziende vicine alla criminalità organizzata di ottenere l'affidamento di lavori pubblici.

La relazione della commissione d'indagine ha in ogni caso posto in rilievo come l'amministrazione comunale sia venuta meno a qualsiasi seria politica di programmazione delle opere pubbliche e si sia concretizzata nell'effettuare le sole opere di manutenzione.

Le menzionate anomalie hanno inoltre prodotto significativi inconvenienti per l'amministrazione comunale derivanti dalla necessità di aver dovuto stipulare una pluralità di contratti, con conseguente frazionamento delle responsabilità contrattuali e con il complessivo incremento del costo delle opere.

Una sintomatica forma di condizionamento dell'attività amministrativa è rappresentata dalla circostanza

che il comune di Giugliano in Campania, pur avendo formalmente aderito al protocollo unico di legalità sugli appalti, non ha aderito alla stazione unica appaltante, strumento finalizzato al rafforzamento delle misure di contrasto ai tentativi di condizionamento posti in essere da parte dei sodalizi criminali nei confronti degli enti locali.

Univoci elementi di uno sviamento dell'attività amministrativa in favore di interessi riconducibili ad ambienti controindicati emergono dall'analisi delle procedure concernenti il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Gli accertamenti effettuati dall'organo ispettivo in sede di accesso agli uffici e alla documentazione concernente le diverse procedure hanno fatto emergere una condizione di generale disordine amministrativo, anomalie ed irregolarità.

Più in particolare è stato posto in rilievo come l'amministrazione non abbia saputo o non abbia voluto esercitare le obbligatorie forme di controllo sul corretto utilizzo e conduzione degli impianti di smaltimento sui quali le organizzazioni camorristiche esercitano invece un controllo capillare.

È stato verificato che, nel periodo di tempo preso in esame, si sono succeduti una serie di affidamenti e proroghe caratterizzati da procedure non trasparenti e comunque non in linea con la normativa di settore.

Inoltre è stata riscontrata, per lunghi archi temporali, la mancanza di atti contrattuali di affidamento del servizio o in ogni caso la mancanza di documentazione attestante le condizioni, i termini e le modalità di svolgimento del servizio stesso.

A tali illegittimità deve aggiungersi l'elevata presenza di soggetti pregiudicati tra gli addetti al servizio rifiuti solidi urbani, alcuni dei quali gravati da precedenti per il reato di associazione per delinquere di stampo mafioso.

Come emerso dalle indagini giudiziarie e come anche posto in rilievo dalla commissione d'indagine tale circostanza è un ulteriore attestato della pervicace ingerenza della criminalità organizzata all'interno dell'amministrazione comunale e del condizionamento dalla stessa operato su un servizio di fondamentale rilevanza per la cittadinanza.

Elementi concreti della sussistenza, di cointeressenze tra gli amministratori locali e la criminalità organizzata sono testimoniati dalla gravissima compromissione del territorio, con conseguenti riflessi sulla salute e sulle condizioni di vita della cittadinanza, a fronte della quale l'amministrazione comunale di Giugliano in Campania, sotto la spinta dei condizionamenti esercitati dalla criminalità organizzata, si è dimostrata incapace di attivare le più opportune iniziative a salvaguardia degli interessi della collettività.

Le recenti indagini giudiziarie, culminate nel mese di dicembre 2012 nell'adozione di misure cautelari tra le quali quella che ha interessato il capo storico di una potente organizzazione criminale, hanno infatti accertato la diretta ingerenza delle organizzazioni camorristiche nella gestione delle discariche nel territorio comunale con ripercussioni negative sull'ambiente circostante.

Tali aspetti sono stati posti in particolare rilievo all'esito di una verifica tecnico conoscitiva disposta dalla Direzione distrettuale antimafia che ha accertato, nel territorio della piana giuglianese, la sussistenza di tutte le condizioni richieste dall'ordinamento penale per la configurazione del reato di disastro ambientale.

Come emerso dalla menzionata relazione tecnico - giudiziaria, il danno ambientale è di eccezionale gravità tenuto conto dell'avvenuta contaminazione di falde acquifere utilizzate per l'attività agricola, industriale ed anche per scopi alimentari della popolazione residente; a tale allarmante stato di cose deve aggiungersi la consistente mole di percolato presente al fondo degli invasi delle discariche.

A fronte di una situazione di tale gravità l'amministrazione ha posto in essere adempimenti meramente burocratici, senza ricorrere a interventi straordinari o di somma urgenza che la situazione avrebbe richiesto.

Sebbene infatti le risultanze di tale indagine giudiziaria siano state notificate all'amministrazione comunale nel mese di maggio del 2010, solamente a decorrere da novembre 2011 il primo cittadino ha disposto la chiusura dei pozzi acquiferi insistenti presso le aree delle discariche, con ordinanze adottate sulla base di una tempistica del tutto inadeguata e rimaste in buona parte dei casi ineseguite.

L'organo ispettivo ha infatti accertato che i sopralluoghi per verificare l'ottemperanza alle ordinanze sindacali sono avvenuti solo dopo l'espressa richiesta della Procura, circostanza che conferma, ulteriormente, una sostanziale acquiescenza dei vertici politici e dell'apparato burocratico all'operato di ambienti

controindicati.

Concorrono a delineare il quadro di un'amministrazione gestita sulla base di logiche clientelari e comunque incapace di assicurare il rispetto dei principi di legalità e buon andamento, le verifiche effettuate nel settore che si occupa della gestione del mercato ortofrutticolo di Giugliano in Campania, il più grande della Campania e, in Italia, secondo solo a quello di Milano.

La relazione del prefetto ha posto in evidenza come, anche tale settore, in cui gravitano rilevanti interessi economici, sia caratterizzato dall'invasivo controllo della criminalità organizzata.

Una recente operazione giudiziaria, conclusa sul finire del 2011, ha posto in rilievo una serie di azioni criminose in danno delle attività mercatali. A fronte di tali eventi il comune di Giugliano in Campania, che come previsto dal regolamento comunale, è l'ente gestore della struttura mercatale, non ha posto in essere alcuna concreta iniziativa di contrasto.

I lavori svolti dalla commissione d'indagine, anche attraverso verifiche disposte presso l'ufficio annona e presso l'ufficio della polizia municipale, hanno posto in rilievo come non venga disposta alcuna verifica nei confronti delle attività che interessano il mercato.

Sono state accertate una serie di violazioni e inadempienze concernenti le autorizzazioni sanitarie, anomalie e irregolarità in relazione al traffico dei veicoli ed alle aree del mercato.

Un ulteriore elemento che rivela emblematicamente come i vertici dell'amministrazione comunale non si siano in alcun modo attivati per arginare l'evidenziata condizione di generale illegalità è attestata dalla mancata nomina di figure istituzionali, quali il direttore del mercato che, sulla base del regolamento comunale, rimasto peraltro inattuato, dovrebbe provvedere a sovrintendere le attività mercatali.

L'insieme di tali anomalie ed il venir meno dell'amministrazione agli obblighi in capo alla stessa previsti si sono rivelati funzionali agli interessi della criminalità organizzata ed al mantenimento di anomali assetti predeterminati.

Elementi univoci che attestano una generale condizione di illegalità sono emersi anche dalle verifiche effettuate nell'ambito del settore edilizio urbanistico.

È stato posto in rilievo come il Piano regolatore generale, esecutivo dal 1985, sia uno strumento oramai obsoleto che non è stato in grado di assicurare un corretto sviluppo del territorio. L'evidente inadeguatezza delle politiche di governo del territorio ha favorito il proliferare di situazioni di abusivismo e di degrado ambientale.

L'amministrazione eletta nel 2008, pur a fronte di una proclamata linea strategica volta ad assicurare un elevato livello qualitativo degli interventi da adottarsi, in particolare nel settore urbanistico, avvalendosi anche di consulenze universitarie per esigenze di garanzie qualitative degli elaborati, ha evidenziato nei fatti carenze, lacune e condizionamenti ai quali non ha fatto seguito alcuna concreta iniziativa in linea con i principi di legalità e buon andamento.

A tal proposito la relazione redatta dalla commissione d'indagine, sulla base anche delle risultanze delle attività giudiziarie che sono intervenute successivamente all'anno 2008, ha fatto emergere una pluralità di illecite cointeressenze tra componenti dell'apparato burocratico ed importanti imprenditori operanti nel settore edilizio. Il livello di diffusività di tale fenomeno, come sottolineato dal rapporto dell'autorità giudiziaria, è a tal punto ampio da doversi ritenere allarmante e, al di là della rilevante consistenza delle condotte delittuose, pone in rilievo l'esistenza di un sistema endemico di corruzione e collusione tra esponenti dell'imprenditoria edilizia, organismi dell'ente demandati al controllo delle attività urbanistiche ed esponenti della criminalità organizzata al punto di configurare una vera e propria corruzione ambientale realizzata in forma organizzata a fini di lucro.

La relazione dell'organo ispettivo ha posto in rilievo come tali elementi abbiano condizionato l'amministrazione, causando alterazioni, omissioni nel rilevamento di abusi edilizi e omissioni nelle relative denunce degli autori delle violazioni. In particolare è emersa una generale paralisi dell'attività dei competenti uffici caratterizzata dalla scarsa definizione delle pregresse pratiche di condono ed una ancor più modesta azione di concreta repressione dell'abusivismo, attesa l'irrisorietà delle ordinanze di demolizione effettivamente eseguite.

Ulteriori concreti elementi, che pongono in rilievo come l'amministrazione di Giugliano in Campania si sia

dimostrata incapace di porre in essere decise e dovute iniziative volte ad assicurare il rispetto della legalità e del buon andamento, sono emerse dall'analisi del settore che si occupa della gestione delle risorse umane.

L'azione dell'ente locale nei confronti di dipendenti responsabili ai quali sono imputabili profili disciplinari é stata ben poco incisiva. L'amministrazione infatti si é limitata, nel quadriennio in esame, ad assumere provvedimenti di sospensione dal servizio nei confronti del solo personale coinvolto in una delle citate operazioni giudiziarie oltreché in pochissimi altri casi pur a fronte di un ben più rilevante numero di posizioni di rilievo penale accertate nel periodo di riferimento.

Tale circostanza come rilevato nella relazione del prefetto, ha certamente contribuito al mantenimento di un diffuso clima consociativo che, nel pregiudicare fortemente l'imparzialità, la trasparenza ed il buon andamento dell'ente, é altresì sintomatica di forme di condizionamento dell'attività amministrativa.

Elemento ulteriore, che evidenzia concretamente come gli organi politici si siano dimostrati incapaci di adottare un'effettiva presa di distanza da ambienti controindicati ed offrire un segnale concreto di cambiamento alla cittadinanza, é rappresentata dal dato fattuale che l'amministrazione comunale non si é costituita parte civile nei diversi procedimenti penali avviati a seguito delle disposte operazioni giudiziarie.

L'insieme dei suesposti elementi é idoneo a suffragare le rilevate forme di condizionamento del procedimento di formazione della volontà degli organi comunali, essendo questo caratterizzato da collegamenti indiziati la compromissione del buon andamento e dell'imparzialità di quell'amministrazione comunale a causa delle deviazioni nella conduzione di settori cruciali nella gestione dell'ente.

Sebbene il processo di legalizzazione dell'attività del comune sia già iniziato da alcuni mesi attraverso la gestione provvisoria dell'ente affidata al commissario straordinario, ai sensi dell'art. 141 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per garantire il completo affrancamento dalle influenze della criminalità, si ritiene, comunque, necessaria la nomina della commissione straordinaria di cui all'art. 144 dello stesso decreto legislativo, anche per scongiurare il pericolo che la capacità pervasiva delle organizzazioni criminali possa di nuovo esprimersi in occasione delle prossime consultazioni amministrative.

L'arco temporale più lungo previsto dalla vigente normativa per la gestione straordinaria consente anche l'avvio di iniziative e di interventi programmatici che, più incisivamente, favoriscono il risanamento dell'ente.

Rilevato che, per le caratteristiche che lo configurano, il provvedimento dissolutivo previsto dall'art. 143 del decreto legislativo citato, può intervenire finanche quando sia stato già disposto provvedimento per altra causa, differenziandosene per funzioni ed effetti, si propone l'adozione della misura di rigore nei confronti del comune di Giugliano in Campania (Napoli), con conseguente affidamento della gestione dell'ente locale ad una commissione straordinaria cui, in virtù dei successivi articoli 144 e 145, sono attribuite specifiche competenze e metodologie di intervento finalizzate a garantire, nel tempo, la rispondenza dell'azione amministrativa alle esigenze della collettività.

In relazione alla presenza ed all'estensione dell'influenza criminale, si rende necessario che la durata della gestione commissariale sia determinata in diciotto mesi.

Roma, 22 aprile 2013

Il Ministro dell'interno: Cancellieri

*Prefettura Ufficio Territoriale del Governo
di Napoli*

Prot. n. 21647/Area II/EE.LL.

Napoli, 5 aprile 2013

Al Sig. Ministro dell'Interno
ROMA

OGGETTO: Comune di GIUGLIANO (Na) (circa 118.000 abitanti) - Relazione sull'esito degli accertamenti ispettivi volti a verificare la sussistenza dei presupposti per l'adozione del provvedimento di cui all'art. 143 del decreto legislativo n. 267/2000.

Nell'ambito dell'attività di monitoraggio sulla funzionalità e la gestione amministrativa degli enti locali di questa provincia, volta ad un'azione mirata di prevenzione di fenomeni di condizionamento criminale degli organi elettivi, sono stati acquisiti elementi informativi riguardanti l'amministrazione comunale di Giugliano in Campania (circa 118.000 abitanti), ritenuti d'interesse per le finalità di prevenzione suaccennate.

Gli elementi cognitivi acquisiti hanno indotto a chiedere l'esercizio dei poteri di accesso ex art. 1, comma 4, del D.L. 629/1982 nei confronti di quel comune, conferiti, poi, con delega ministeriale n. 17102/128/51(33)/Uff.V del 19 settembre 2012.

Si è proceduto, quindi, a costituire con decreto n. prot.63060/Area II/EE.LL. del 28 settembre 2012, apposita Commissione d'indagine per verificare la sussistenza di pericoli di infiltrazioni e condizionamenti della criminalità organizzata nell'ambito della gestione politico amministrativa dell'Ente in questione, ai fini dell'adozione eventuale del provvedimento sanzionatorio previsto dall'art. 143 del D.Lgs. n.267/2000.

L'Organo ispettivo, insediatosi presso il citato comune in data 28 settembre 2012, in relazione alla complessità dell'attività di accertamento, ha, poi, chiesto la proroga di ulteriori tre mesi del termine fissato per la conclusione degli accertamenti; proroga concessa con successivo provvedimento n. 63060/Area II/EE.LL. del 14 dicembre 2012.

Non può tralasciarsi di evidenziare che il comune di Giugliano in Campania era stato già oggetto di attività di accesso antimafia nel 2006, le cui risultanze, rassegnate nel 2008, non determinarono l'adozione del decreto di scioglimento per infiltrazioni mafiose di quel Consiglio comunale essendo stati, nel frattempo, rinnovati gli organi elettivi.

Al termine dell'attività svolta dall'Organo ispettivo, che ha incentrato le verifiche sull'operato dell'amministrazione in carica dall'aprile 2008, è stata trasmessa a quest'ufficio una relazione in data 20 marzo 2013.

Va soggiunto che a seguito dello scioglimento del Consiglio comunale di Giugliano in Campania, con d.p.r. in data 23 novembre 2012 *omissis* la gestione amministrativa dell'ente è ora affidata ad un Commissario Straordinario.

Gli organi elettivi dell'Ente dovrebbero essere rinnovati nelle consultazioni elettorali amministrative previste per il prossimo mese di maggio 2013, salvo diversa determinazione.

In circa sei mesi di lavoro, la Commissione ha esaminato provvedimenti amministrativi concernenti tutta l'attività istituzionale del Comune di Giugliano in Campania nel quadriennio 2008-2012, analizzando le posizioni di amministratori dell'ente e di dipendenti comunali, compresi quelli delle ditte affidatarie dei servizi, e verificando appalti di opere, servizi pubblici e contratti. In un più ampio contesto l'Organo ispettivo ha, altresì, analizzato i provvedimenti in materia di emergenza ambientale, nonché gli atti relativi ai concessionari delle aree mercatali. Il predetto Organismo ha preso anche atto degli elementi investigativi acquisiti nel corso delle diverse operazioni di polizia giudiziaria contro la criminalità organizzata che hanno riguardato il territorio giuglianese, effettuando anche 12 audizioni di funzionari, ex amministratori comunali e di imprenditori.

INQUADRAMENTO TERRITORIALE E CONTESTO AMBIENTALE

Il Comune di Giugliano in Campania è situato nella parte settentrionale della provincia di Napoli, a ridosso della provincia di Caserta. I Comuni con i quali confina appartengono, infatti, in modo

quasi paritario ai due citati contesti territoriali (tra i 15 Comuni confinanti, 8 sono casertani e 7 napoletani).

Con i suoi attuali 118.821 abitanti distribuiti su 94,19 chilometri quadrati, Giugliano in Campania è il terzo Comune della Regione, dopo Napoli e Salerno.

Nell'ultimo ventennio si è registrato un gigantesco incremento demografico conosciuto (nel 1981 la popolazione era di 44.220 abitanti per, poi, giungere ai 118.000 attuali abitanti che fanno inserire Giugliano tra i primi 50 Comuni d'Italia per popolazione) al quale si è accompagnato un diffuso fenomeno di abusivismo edilizio.

L'economia giuglianese si fondava tradizionalmente su di una estesa base agricola imperniata sul cosiddetto "*sistema delle masserie*" che ha costituito, per circa quattro secoli, la leva produttiva del territorio.

A partire dagli anni '50 del secolo scorso, la "vocazione agricola" di Giugliano ha cominciato a tramontare a causa del poderoso processo di trasformazione che, peraltro, l'intero territorio nazionale ha conosciuto nel secondo dopoguerra.

Negli anni '80, soprattutto a seguito degli eventi che accompagnarono il terremoto in Campania e Basilicata del 23 novembre 1980, l'area di Giugliano in Campania ha conosciuto un enorme sviluppo degli insediamenti residenziali, sia legali che abusivi, cui si è coniugato l'avvio dell'esplosione demografica ed un proliferazione delle discariche, legali e abusive, per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Quest'ultimo fenomeno ha determinato un grave degrado ambientale di vaste aree del territorio, che erano state per secoli connotate dalla vocazione agricola, ormai compromessa, creando in tal modo i presupposti per l'aggressione criminale del territorio giuglianese, che è diventato nel tempo un fertile "humus" per l'inasprimento dei condizionamenti da parte della criminalità organizzata.

Ciononostante, il polo ortofrutticolo di Giugliano continua tutt'oggi ad essere uno dei più grandi d'Italia.

La gestione delle attività correlate al mercato ortofrutticolo ha formato oggetto di un'operazione di P.G. convenzionalmente denominata "*Sud Pontine*" del novembre 2011. Nel corso dell'inchiesta è stata ricostruita una composita associazione per delinquere di stampo mafioso, di cui hanno fatto parte affiliati al clan MALIARDO di Giugliano in Campania, al sodalizio dei LICCIARDI di Secondigliano, al clan dei Casalesi - del gruppo SCHIAVONE -, ma anche appartenenti a "Cosa nostra catanese", alla nota famiglia RUNA ed alla cosca calabrese dei TRIPODO di Reggio Calabria. Le succitate consorterie criminali controllavano tutte le attività del Mercato, partendo dall'imposizione dei prezzi a livello locale, fino al trasporto ed alla distribuzione delle merci ed avevano assunto il monopolio del settore del trasporto su gomma dell'ortofrutta nei grandi mercati di distribuzione della Campania, della Sicilia e del Lazio, con particolare riferimento al M.O.F. di Fondi (LT).

L'affievolimento nel tempo, come sopra evidenziato, della tradizionale vocazione agricola dell'area giuglianese ha consentito che il territorio venisse sfruttato per attività di illecito smaltimento di sostanze inquinanti da parte della consorterie criminali nell'ambito delle ed. "*ecomqfie*".

Tale criticità è stata, peraltro, evidenziata da parte della "Commissione parlamentare d'Inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, che ha effettuato, altresì, appositi sopralluoghi in quelle aree, interessate anche dal fenomeno delle ed. "*ecoballe*".

La compromissione ambientale che contraddistingue ormai il territorio giuglianese e che, negli ultimi tempi, è stata ampiamente documentata anche nella recentissima "*Relazione territoriale sugli illeciti connessi al ciclo dei rifiuti tossici nella Regione Campania*" predisposta dalla competente Commissione Parlamentare d'Inchiesta della XVI legislatura, costituisce ormai fatto notorio alla pubblica opinione.

Il territorio del Comune di Giugliano in Campania è ricompreso, inoltre, nella ed. "*terra dei fuochi*", una vasta area della provincia di Napoli, che abbraccia, tra l'altro, i comuni di Qualiano, Villaricca e Giugliano, caratterizzata dallo sversamento illegale di rifiuti, anche tossici, da parte della camorra. In molti casi, i cumuli di rifiuti, illegalmente riversati nelle campagne, o ai margini delle strade, vengono incendiati dando luogo a roghi i cui fumi diffondono sostanze tossiche nell'atmosfera e nelle terre circostanti.

Il comprensorio Giuglianese è ritenuto, altresì, anche l'epicentro della ed. "*terra dei veleni*". Nell'ambito della operazione denominata "*Green*", che in data 5.12.2012 è sfociata nell'ordinanza di custodia cautelare in carcere emessa dal Tribunale di Napoli nei confronti del noto boss casalese BIDOGNETTI, è emerso che il predetto capo-clan, unitamente ad altre persone, creò e diresse, tra la fine degli anni '80 e la prima metà degli anni '90, *omissis* finalizzata a dare copertura formale all'illegale ciclo di smaltimento trans-regionale dei rifiuti, prevalentemente provenienti da produzioni industriali del

Nord Italia, gestito in regime di monopolio e fondato sullo sfruttamento delle discariche site in Giugliano in Campania - località Scafarea — riconducibili a **omissis**. Quest'ultimo è stato arrestato il 4 gennaio 2006 in quanto ritenuto responsabile del reato di associazione per delinquere di tipo mafioso, nonché per aver realizzato e gestito quattro distinte discariche, mai autorizzate per lo smaltimento di rifiuti pericolosi, insistenti nella suddetta località "Scafarea" del Comune di Giugliano.

In questo contesto di degrado non possono non citarsi, altresì, le problematiche di compromissione dell'ordine e la sicurezza pubblica, collegate alla situazione dei ROM (500/600 persone, tra cui anche molti minori, provenienti principalmente dalla ex Jugoslavia, insediatisi nella zona ASI in campi abusivi con precarie condizioni igienico-sanitarie), che oltre a determinare un pesantissimo clima di insicurezza e di sfiducia nelle Istituzioni da parte dei cittadini, alimentano un fertile *humus* per i fenomeni di condizionamento criminale della vita civile, economica e sociale giuglianese.

Non poche sono state, nel corso degli anni le problematiche legate alla presenza nella zona di queste etnie per i fenomeni di razzie sul territorio a danno della popolazione residenziale, già fortemente vessata dalla presenza delle agguerrite organizzazioni camorristiche locali.

SITUAZIONE STORICO - CRIMINALE

Il territorio di Giugliano in Campania, è contrassegnato da un pluriennale ed incontrastato predominio esercitato dall'organizzazione criminale facente capo alla famiglia MALIARDO.

L'organizzazione nasce, a cavallo tra gli anni settanta e ottanta, con la figura di Francesco MALIARDO, detto *Ciccio e Carlantonio*, ritenuto il capo del clan alleato alla Nuova Famiglia e poi ai clan LICCIARDI e CONTINI grazie al patto stretto tra i tre rispettivi boss e battezzato col nome di *Alleanza di Secondigliano*. I capi storici, i fratelli Giuseppe e Francesco MALLARDO, sono attualmente detenuti per scontare la pena dell'ergastolo.

Negli anni il clan si è consolidato sul territorio, mantenendo il controllo delle attività estorsive e dei traffici di droga oltre al controllo di appalti pubblici, della produzione del calcestruzzo e delle transazioni immobiliari. Ha, inoltre, rafforzato i rapporti con i clan LICCIARDI di Secondigliano (Napoli) e BIDOGNETTI di Casal di Principe (Caserta).

Da circa vent'anni, il sodalizio criminale ha assunto una posizione egemonica nel controllo di settori strategici dell'intero territorio di Giugliano in Campania, ivi compresa la zona costiera di Licola e Lago Patria, subentrando alle famiglie MAISTO, D'ALTERIO e NAPPO da esso scompaginate.

Negli ultimi anni molteplici operazioni di polizia giudiziaria hanno inferto durissimi colpi al clan MALIARDO e le complesse indagini svolte hanno fatto emergere un quadro della criminalità organizzata giuglianese progressivamente delineatasi, nel corso degli ultimi tre decenni, come un'organizzazione che ha raggiunto una configurazione molto complessa, dotata di una strategia aggressiva che, a partire dal territorio di Giugliano e rimanendo comunque radicata in esso, anche attraverso stretti rapporti familiari fra imprenditori, "colletti bianchi" locali ed esponenti della criminalità organizzata, ha esteso le sue mire espansionistiche verso nuovi territori tradizionalmente estranei alle logiche egemoniche della delinquenza organizzata .

Tra le più importanti operazioni di polizia giudiziaria si evidenzia l' Operazione "*Eclisse*" che ha visto coinvolti, nell'anno 2008, **omissis** con l'accusa di concussione, corruzione, falso in atto pubblico ed associazione per delinquere.

Le cennate operazioni di polizia giudiziaria hanno comportato anche un rilevantissimo numero di sequestri di beni ai sensi della legislazione antimafia -riportati in un prospetto sinottico dalla Commissione - per un valore presunto di ben un miliardo e settecento milioni di euro - a testimonianza del forte impegno repressivo dispiegato dallo Stato.

SITUAZIONE POLITICA - ORGANI ELETTIVI

L'ultima Amministrazione Comunale di Giugliano in Campania **omissis** . Il Consiglio Comunale, eletto nella medesima tornata elettorale, era costituito da 30 Consiglieri, mentre la Giunta Municipale era composta da 4 Assessori.

L'Organo ispettivo ha proceduto ad effettuare, con sistematicità, verifiche approfondite sui precedenti penali degli amministratori in carica dal 2008 al 2012, alla cui analisi esaustiva - come delineata nella relazione rassegnata dalla Commissione di accesso - si fa rinvio, riportando, di seguito, una sintesi di alcune posizioni che per la Commissione d'indagine hanno assunto particolare significatività ai fini degli accertamenti demandati. **omissis**

STRUTTURA BUROCRATICA

La Commissione d'indagine ha, altresì, svolto un'analisi accurata sulla struttura burocratica amministrativa del comune provvedendo, inoltre, ad effettuare, avvalendosi degli accertamenti delle

Forze di Polizia, verifiche accurate sui precedenti penali di tutti i dipendenti comunali e delle partecipate ed, in proposito, si fa rinvio alla relazione rassegnata dalla Commissione di accesso.

In tal modo l'Organo ispettivo ha potuto constatare che oltre il 30% del personale in servizio presso il Comune di Giugliano in Campania è interessato da provvedimenti giudiziari o, comunque, da segnalazioni di p.g.. Emergono, inoltre, anche situazioni di parentela di dipendenti, non immuni da pregiudizi o segnalazioni, con esponenti di vertice del clan MALLARDO e frequentazioni con appartenenti alla criminalità organizzata locale, *omissis*.

Ma la vicenda che, più delle altre, ha caratterizzato, negli ultimi anni, la posizione del personale del Comune di Giugliano in Campania è stata costituita dall'operazione *omissis*. In data 12.05.2008 sono stati tratti in arresto dal Commissariato di Giugliano in Campania il 20 maggio 2008, su esecuzione di ordinanza di custodia cautelare *omissis* per i reati di associazione per delinquere, concussione corruzione, falsità in atti pubblici, favoreggiamento *omissis*. Tale inchiesta giudiziaria ha fatto emergere un insieme di fattispecie criminose (concussione o corruzione sui cantieri edilizi abusivi attraverso un controllo capillare del territorio - analogo a quello delle organizzazioni camorristiche nel settore delle estorsioni - spesso coperto perché svolto in abiti borghesi per evitare problemi, espletato non per finalità preventive correlate ai compiti istituzionali, ma per esigenze di arricchimento personale e del sodalizio). Inoltre gli accertamenti di polizia giudiziaria hanno evidenziato come le attività di controllo del territorio, da parte degli organi e degli uffici comunali, siano state svolte *"non per espletare compiti d'istituto ma per localizzare nuove opportunità di reati"*.

ATTIVITÀ E SERVIZI COMUNALI

La Commissione d'accesso, attraverso l'analisi di atti amministrativi e tecnici, l'esame di precedenti penali di persone fisiche e delle compagini delle persone giuridiche a vario titolo entrate in relazioni con l'Amministrazione Comunale di Giugliano in Campania, nonché attraverso diverse audizioni effettuate dall'organo ispettivo con ex amministratori, dirigenti, funzionari ed imprenditori, ha posto in rilievo molteplici profili di criticità. Tali elementi, in modo alquanto omogeneo, pongono in luce la sussistenza di elementi oggettivi di evidente, attuale e persistente condizionamento delle attività e dei servizi dell'ente locale per effetto, in via diretta ed indiretta, dell'operato di soggetti riconducibili, anche organicamente, alle consorterie criminali.

Il predetto organismo ha, altresì, evidenziato come, sebbene la linea strategica *omissis* ben diversa, invero, è apparsa nei fatti la realtà, connotata da connivenze e condizionamenti intercorrenti tra l'Amministrazione comunale e la criminalità.

A suffragio di quanto sopra la Commissione ha enucleato dieci aspetti che di seguito si vanno a riassumere.

A) Rapporti (parentele, frequentazioni ed intrecci d'interessi) fra amministratori, dipendenti comunali, imprenditori edili e criminalità organizzata.

Dalle numerose ordinanze di custodia cautelare adottate dalla DDA in svariati procedimenti penali a carico di amministratori, imprenditori, faccendieri, dipendenti comunali, camorristi operanti sul territorio di Giugliano e dagli approfondimenti settoriali effettuati dalla Commissione, è emerso un vero e proprio intreccio sistematico di relazioni illecite.

Tale situazione viene emblematicamente rilevata, fra le altre, dalla citata operazione di P.G. denominata *"Eclisse"* del 2008 che ha fatto emergere la sussistenza di una pluralità di rapporti di natura corruttiva, o comunque in generale di complicità, fra dipendenti del Comune di Giugliano, soprattutto Vigili Urbani, ma anche dipendenti di altri uffici comunali, ed alcuni grossi e medi imprenditori della zona operanti nel settore dell'edilizia privata in confluenza d'interessi con le consorterie criminali. Dalle attività d'indagine è emersa una intensa rete di rapporti di natura illecita da far ritenere che, come osservato dall'A.G., *"il fenomeno della corruzione all'interno dei citati organi comunali abbia raggiunto un livello di diffusività talmente ampio da divenire estremamente allarmante. Al di là del numero e della gravità dei singoli episodi delittuosi emersi, dalle intercettazioni si evince l'esistenza di un sistema endemico o generalizzata di corruzione e di collusioni tra settori del mondo dell'imprenditoria edilizia, gli organismi dell'ente demandati al controllo delle attività urbanistiche sul territorio e qualche pericoloso legame con settori di criminalità organizzata. Una vera e propria sistematica corruzione ambientale, realizzata in forma organizzata a fini di lucro soprattutto (ma non solo) nel campo della speculazione edilizia."*

Il medesimo fenomeno corruttivo è stato accertato da ulteriori, più o meno coeve, operazioni di P.G. contro la criminalità organizzata giuglianese e, segnatamente, contro il clan MALIARDO (es. Arcobaleno, Aquila Reale, Puff Village, Feudo, Caffè Macchiato, Sfregio ecc.).

Anche alla luce di queste indagini è stata riscontrata l'utilizzazione da parte del clan MALIARDO di faccendieri, quali intermediari, i quali, avvalendosi della loro qualità di professionisti del settore (geometri, ingegneri, architetti, commercialisti e quant'altro), hanno intrattenuto una fitta rete di rapporti con i pubblici dipendenti indagati al fine di curare gli "interessi" delle imprese di riferimento del sodalizio criminale. Costoro, infatti, sono intervenuti a vario titolo in diverse pratiche amministrative, che, formalmente, provvedevano a presentare o ad istruire presso i vari uffici del Comune (istanze di sanatoria, richieste di rilascio di licenze edilizie, pratiche di frazionamento ecc.) ovvero in altri pubblici uffici (quali le istanze di dissequestro degli immobili abusivi). Inoltre, avvalendosi di relazioni di vario genere, per lo più fondate su rapporti di natura corruttiva - e, quindi, ex se illeciti- oppure anche meramente amicali, o, ancora, professionali od istituzionali, venivano a costituire, in realtà, un vero e proprio canale di congiunzione fra Amministrazione e mondo imprenditoriale giuglianese, connotato da favori e privilegi.

Siffatta compromissione dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa dell'ente, espressione dell'alterazione della corretta formazione della propria volontà determinativa, ha causato ritardi ovvero omissioni nel rilevamento di abusi edilizi (e del connesso ritardato od omesso sequestro del manufatto), nonché l'omessa denuncia degli autori della violazione, il ritardo nella notifica di atti amministrativi di natura pregiudizievole (es. le ordinanze di demolizione del manufatto abusivo) ed, in alcuni casi, il rilascio di provvedimenti amministrativi illegittimi o comunque non altrimenti concedibili (permessi di costruire, provvedimenti di sanatoria ecc.); il tutto finalizzato a poter dare illegittimamente inizio, ovvero a poter procedere nella realizzazione di immobili abusivi.

B) Superficialità, anomalie e carenze nell'azione amministrativa.

La compromissione del buon andamento delle attività comunali, con riflessi evidenti sul regolare svolgimento delle funzioni, fortemente vulnerate nei procedimenti di formazione delle determinazioni d'indirizzo e di gestione, è stata riscontrata, altresì, dall'organo ispettivo in molti settori comunali, come dettagliatamente documentato dalla relazione della Commissione d'indagine ed alle cui risultanze si fa rinvio.

Tali campi d'azione, peraltro, attengono a missioni strategiche proprie dell'ente locale, come la carente pianificazione territoriale che ha agevolato ogni forma di aggressione massiva e di cementificazione selvaggia degli spazi, le anomalie in materia di programmazione dei Lavori Pubblici e di gestione delle procedure di appalto, le vistose lacune nella prevenzione, nel controllo e nella repressione dell'abusivismo edilizio, le altrettanto vistose anomalie registratesi nella gestione del Servizio Rifiuti Solidi Urbani, le "leggerezze" che hanno accompagnato l'adozione di misure inadeguate per l'emergenza ambientale, la desolante anarchia in cui versano le grandi strutture mercatali che dovrebbero invece essere un polmone economico per l'intera comunità.

Tutto ciò, dettagliatamente documentato nella relazione, dà il senso di una profonda alterazione della volontà degli organi elettivi "indotta" dall'esterno, considerato che in ognuno dei succitati campi le operazioni della DDA hanno messo in luce la sussistenza di enormi interessi di vari soggetti facenti capo alle consorterie criminali.

Nel campo dei lavori e dei servizi pubblici, in particolare, la Commissione ha rilevato la significativa e diffusa applicazione di procedure di affidamento diretto o al più negoziate senza pubblicazione di bando di gara, genericamente motivate da un'estrema urgenza ed indifferibilità degli interventi non compatibile con i termini imposti dalla normativa per le procedure con pubblicazione di un bando di gara. Dette motivazioni, in specie per i servizi di manutenzione della rete stradale, della rete fognaria, degli impianti di pubblica illuminazione, dei servizi cimiteriali, degli immobili comunali, prorogati alle medesime ditte periodicamente nell'arco dell'intero periodo 2008-2012, si pongono in assoluta contro tendenza con i criteri ai quali deve informarsi la corretta gestione della cosa pubblica.

Inoltre, la programmazione delle opere pubbliche si è concretizzata sostanzialmente nella realizzazione di sole opere di manutenzione e non risulta in concreto ispirata da una seria politica di *governance* del territorio orientata al soddisfacimento dei fabbisogni della collettività amministrata.

Ciò assume ancora maggior rilievo in un territorio in cui la criminalità organizzata impone la propria "presenza" attraverso le imprese di riferimento, come hanno dimostrato le numerose operazioni delle Forze di Polizia nel medesimo periodo d'interesse, che hanno coinvolto anche i dipendenti del Comune, evidenziando, altresì, intrecci tra numerose ditte appaltatrici, subappaltatrici e le consorterie criminali (come evincibile dalla lettura della relazione commissariale).

E' stato, inoltre, fatto rilevare dall'organo ispettivo che il Comune di Giugliano, pur avendo aderito in data 28/08/2007 al "Protocollo di legalità sugli appalti", non ha aderito alla Stazione Unica Appaltante (S.U.A.), strumento notoriamente teso ad implementare la trasparenza e l'efficienza della pubblica amministrazione ed al rafforzamento degli strumenti di contrasto ai tentativi di

condizionamento da parte dei sodalizi criminali nei confronti degli enti locali. Siffatta iniziativa, come è noto, si inquadra nel contesto del protocollo d'intesa sullo "Sviluppo locale in sicurezza e legalità", sottoscritto il 17/10/2008 tra Prefettura e Unione Industriale di Napoli alla presenza del Ministro dell'Interno con l'obiettivo di promuovere e attuare interventi idonei a creare condizioni di sicurezza e legalità favorevoli al rilancio dell'economia e dell'immagine della realtà territoriale della provincia di Napoli.

C) Mancanza di un'aggiornata pianificazione urbanistica.

Allo stato, l'unico strumento urbanistico vigente nel Comune di Giugliano è rappresentato dal vecchio Piano Regolatore Generale, esecutivo dal 18/11/1985.

Si tratta di uno strumento obsoleto che, incapace di saper cogliere le esigenze di valorizzazione delle potenziali vocazioni peculiari locali (agricoltura rurale, archeologia, natura, turismo, enogastronomica, ecc.), non è stato in grado di governare lo sviluppo del territorio ed ha contribuito a determinare un fenomeno insediativo connotato da una forte spinta alla dispersione (fenomeno della città policentrica), contraddistinta anche da elevate, incontrollate e diffuse azioni di abusivismo edilizio, favorendo, di contro ed in maniera sempre più marcata, l'urbanizzazione indiscriminata del territorio.

L'evidente inadeguatezza delle strategie di governo, non in grado di arginare la caoticità in essere, ha esaltato- secondo quanto relazionato dalla Commissione- la carenza della politica di pianificazione adottata (sulla base delle quale doveva anche calarsi l'attività di vigilanza).

L'organo ispettivo, infatti, ha fatto rilevare come l'Amministrazione abbia assunto in proposito solo una serie di atti scollegati che non hanno perseguito una effettiva strategia di governare» del territorio, tale da mettere ordine in una terra compromessa dall'abusivismo e dal degrado ambientale.

D) Abusivismo edilizio incontrollato.

L'abusivismo edilizio, nel Comune di Giugliano in Campania, occupa un capitolo a sé per la portata, in termini quantitativi, del fenomeno le cui dimensioni vanno lette in stretta correlazione con il gigantesco incremento demografico conosciuto dal Comune a partire dagli anni '80 del secolo scorso.

Assume, inoltre, rilievo sia per le particolari vicende giudiziarie che hanno delineato gli interessi del clan MALLARDO nel settore immobiliare (es. operazione "Eclisse" "Arcobaleno", "Puff Village", "Aquila Reale" ecc. dettagliatamente analizzate nella relazione della Commissione cui si rinvia) sia per il continuo e costante reiterarsi dei riscontrati contatti che hanno legato, nel corso degli anni e che continuano a collegare, politica locale, criminalità organizzata, apparati amministrativi comunali ed imprenditoria edile in un quasi inestricabile groviglio di relazioni che ora la Magistratura e le Forze dell'Ordine hanno cominciato a dipanare grazie alle richiamate inchieste.

La Commissione d'Indagine, attraverso le acquisizioni documentali ed i riscontri ricevuti dalle Forze di Polizia e dagli stessi funzionari ed amministratori interpellati in sede di audizione, ha potuto rilevare una carenza pressoché totale di gestione del fenomeno in un territorio che, peraltro, è contraddistinto da elevate, e diffuse azioni di abusivismo edilizio, che hanno goduto nel tempo di inerzia ed inefficacia repressiva da parte dell'Amministrazione, deputata al controllo ed alla vigilanza.

Tutto ciò - si ribadisce - in un contesto caratterizzato da una pluralità di soggetti aventi ruoli comunque tipici, esecutivi o strumentali, all'interno di una fitta trama di rapporti e relazioni reciproche, in un unicum finalizzato al malaffare.

Inoltre, è stata fatta rilevare dall'Organo ispettivo una generale paralisi delle attività comunale caratterizzata, in particolare, dalla modestissima risoluzione degli arretrati delle pratiche di condono (rilasciate solo 2.360 pratiche rispetto alle 13.604 pratiche arretrate) e dall'ancor più modesta azione di repressione all'abusivismo edilizio (solo 74 autodemolizioni e 27 demolizioni eseguite a fronte di circa 1.300 ordinanze di demolizione emesse); circostanza che evidenzia la sostanziale disfunzione complessiva dell'azione amministrativa in un settore assolutamente strategico per una realtà come quella di Giugliano in Campania.

E) Anomalie amministrative nella gestione del Servizio di Smaltimento dei Rifiuti Solidi Urbani.

Dall'esame degli atti relativi ai procedimenti amministrativi e negoziali in materia di gestione del Servizio di Smaltimento dei Rifiuti Solidi Urbani e dei riscontri ricevuti attraverso le audizioni da Parte della Commissione d'indagine dei Responsabili del Servizio Ecologia del Comune di Giugliano in Campania e dell'Amministratore Unico *omissis* è emersa, secondo l'Organo ispettivo, una situazione a dir poco caotica.

Nel tempo si sono susseguiti affidamenti e proroghe, in un andamento gestionale poco trasparente ed improduttivo, costellato da vistose carenze gestionali come, ad esempio, l'assoluta crisi nel campo della raccolta differenziata le cui percentuali di raccolta risultano, all'attualità, ancora di gran lunga inferiori a quelle previste dalla legislazione vigente.

In particolare, dall'analisi degli atti acquisiti, la Commissione ha constatato la mancanza, per lunghi periodi temporali, di atti contrattuali di affidamento del Servizio, oscurità procedurali dovute a mancanza di documentazione disciplinanti la durata del rapporto e lo svolgimento effettivo del servizio stesso, nonché il mancato rinvenimento di atti relativi alla regolarità amministrativa e contabile di cui all'articolo 147 bis del Testo Unico degli Enti Locali ed alla conformità della prestazione ai requisiti quantitativi e qualitativi e ai termini ed alle condizioni pattuite.

Tutto ciò, ovviamente, si è riverberato - secondo la Commissione - in senso sfavorevole sul regolare svolgimento del Servizio e sull'efficacia dell'azione dell'ente in un settore tanto strategico per un territorio che, a causa delle predette disfunzioni, si presenta sempre più devastato.

F) Presenza della criminalità organizzata nel settore dei rifiuti

Gli accertamenti svolti dall'Organo ispettivo hanno evidenziato come tra gli addetti al Servizio R.S.U. presso il Comune di Giugliano sia particolarmente elevata la presenza di pregiudicati e di pluripregiudicati che rafforza il convincimento della subdola e strisciante ingerenza della criminalità organizzata condizionante la volontà dell'ente.

Infatti, su 268 dipendenti, ben 115 soggetti risultano gravati da precedenti penali, per lo più riconducibili a reati di tipo ordinario. Tra costoro vi sono anche 15 pregiudicati o pluripregiudicati gravati da precedenti per il reato di associazione per delinquere di stampo mafioso. Si tratta di soggetti che in diverse occasioni hanno posto in essere vere e proprie aggressioni nei confronti del Responsabile del Servizio Ecologia del Comune di Giugliano. Fra questi è stato citato dalla Commissione d'indagine *omissis*.

La massiccia presenza di personaggi di tale risma, dunque, secondo l'avviso dell'organo ispettivo, sta condizionando notevolmente lo svolgimento del Servizio, determinandone profonde alterazioni e condizionamenti.

Tali condizionamenti sembrano destinati addirittura ad appesantirsi, laddove si consideri che, come riferito dalla Commissione, *omissis*.

Al riguardo la Commissione ha citato il contenuto, reso pubblico dall'A.G., di una conversazione intercettata tra alcune persone ancora non identificate, dalla quale emerge chiaramente l'interesse del clan alla gestione del servizio di Igiene Urbana di Giugliano.

Nell'intercettazione in parola vengono *omissis* con i quali, a dire dall'interlocutore, ci sarebbe stato un contatto diretto. Alla fine, proprio il soggetto intercettato ha affermato: «...Eh, mettetevi d'accordo sopra a quel Comune, perché ci sta il mangiare per tutti quanti...».

G) Eccezionale gravità del danno ambientale ed inadeguatezza degli interventi amministrativi.

Anche nel cruciale e delicatissimo settore, assolutamente essenziale e strategico, come quello delle misure per contrastare il disastroso avvelenamento del territorio e la gravissima compromissione della salute e delle condizioni di vita della cittadinanza, la gestione amministrativa del Comune di Giugliano in Campania - secondo quanto evidenziato dalla Commissione - si è dimostrata inadeguata in quanto non ha posto in essere le necessarie misure contingibili ed urgenti; il tutto sotto la spinta dei condizionamenti esercitati dalla criminalità organizzata.

In tale ambito ha assunto significativa rilevanza la già citata operazione della DDA denominata "Green" del dicembre 2012, che ha posto il luce la gestione diretta da parte della camorra delle discariche del giuglianesi, ove sono stati sversati illegalmente rifiuti anche tossici.

Le attività giudiziarie sono state supportate da una relazione del CTU, disposta dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Napoli e conosciuta come *omissis*, che ha individuato nel territorio della Piana Giuglianesi, e soprattutto in quelle parti di esso ove insistono discariche o ex discariche (come in località Scafarea, area delle ex discariche Resit,) tutte le condizioni richieste dall'ordinamento penale per la configurazione del reato di cui all'articolo 434 del C. P. (disastro ambientale). Il consulente dell'A.G. ha fatto rilevare in particolare che: "...Il danno ambientale è di eccezionale gravità in quanto l'acqua (contaminata) viene fortemente emunta in zona per l'attività agricola e industriale ma anche per gli scopi alimentari della popolazione residente nel comprensorio e alla tipologia di rifiuti in esse smaltiti, contaminazione in atto e risalente già all'inizio delle attività in questi luoghi (anni Settanta), e accelerata da vie preferenziali quali pozzi disperdenti e tufo fratturato alla base degli Invasi, a cui si aggiunge l'enorme mole di percolato presente al fondo degli Invasi Resit (unici indagati con strumentazione geofisica) in accumulo per l'impossibilità della sua estrazione, permettendone un'infiltrazione prolungata nel tempo dal fondo e dalle sponde degli Invasi..".

A fronte di quanto sopra l'Amministrazione Comunale di Giugliano ha posto in essere interventi meramente burocratici, senza mai ricorrere all'esercizio dei poteri di straordinarietà ed urgenza, richiesti dalla situazione.

Infatti, *omissis* pur avendo avuto notificata la *omissis* ha avviato interventi aventi ad oggetto la chiusura dei pozzi acquiferi insistenti in località Scafarea, presso le aree delle discariche ex Resit, con ordinanze di chiusura, apparentemente "ad horas", ma non adottate con i poteri contingibili ed urgenti. Su tale ultimo aspetto la Commissione ha avuto modo di riscontrare che le citate ordinanze oltre ad essere state adottate con tempi del tutto inadeguati alla gravità dell'emergenza, non risultano, per la stragrande maggioranza dei casi, essere state effettivamente eseguite.

La Commissione ha, infatti, accertato che i sopralluoghi di controllo per verificare l'ottemperanza all'ordine dell'Autorità Comunale si sono limitati a pochissimi casi, evidenziando, peraltro, le relative attività di controllo non sono mai avvenute *motu proprio*, ma sono state eseguite per sporadici casi solo dopo espressa richiesta della Procura della Repubblica - Sezione Ambiente al Comando di Polizia Locale di Giugliano. Escludendo, quindi, queste ultime fattispecie, non è stata, pertanto, rinvenuta dall'Organo ispettivo alcuna documentazione dalla quale poter desumere l'iniziativa autonoma dell'Amministrazione Comunale per verificare se alle ordinanze di chiusura dei pozzi inquinati fosse stata data ottemperanza.

H) Assenza dei controlli e gravi disfunzioni amministrative presso il Mercato Ortofrutticolo.

Il Mercato Ortofrutticolo di Giugliano in Campania, sorto nel 1920 ad opera di alcuni commercianti locali è il più grande in Campania e fra i primi in Italia, secondo solo a quello di Milano. Ha una superficie di duecentomila metri quadrati di cui una parte coperta con un movimento merci di un milione di quintali l'anno e con cinquantaquattro commissionari, la maggior parte locali.

Anche in tale settore vitale per l'economia locale, la Commissione d'Accesso ha evidenziato gli invasivi condizionamenti da parte del clan MALLARDO e le correlative inefficienze da parte del Comune nelle attività di controllo.

Infatti, grazie all'operazione "Sud Pontino" del novembre 2011 è stata svelata una serie di comportamenti violenti e criminosi in danno delle attività mercatali e a tali violente sopraffazioni ha fatto da contraltare la più completa assenza di controlli da parte del comune di Giugliano che, peraltro, è l'ente gestore come stabilito dal regolamento comunale.

La Commissione ha messo in evidenza l'assenza di controlli da parte della polizia annonaria; circostanza questa confermata, anche, in sede di audizione presso l'Organo ispettivo, *omissis*.

I predetti hanno riconosciuto che, nei confronti delle attività mercatali non viene effettuato alcun tipo di verifica, soggiungendo che la situazione igienica è fuori norma per l'assenza dell'autorizzazione sanitaria e che il traffico dei veicoli, i prezzi e le aree del mercato vengono gestiti "autonomamente", e che mancano completamente figure istituzionali, quali il Direttore del Mercato di nomina dell'ente gestore, il quale, in base al Regolamento (rimasto inattuato) dovrebbe provvedere a sovrintendere alle attività mercatali.

In conclusione la Commissione ha fatto rilevare che anche tale settore -essenziale per l'economia agricola giuglianese - presenta, pertanto, gravissime criticità, suffragate dalle indagini giudiziarie, che hanno posto in evidenza come le azioni criminali orientino le attività ed i servizi comunali, determinando in tal modo una chiara alterazione della formazione della volontà dell'istituzione pregiudicando, nel contempo, il regolare andamento del Servizio Pubblico.

I) Profili omissivi nella gestione delle procedure disciplinari.

A fronte di un vastissimo numero di situazioni penalmente rilevanti che hanno interessato il personale comunale per oltre il 30% dell'intera dotazione organica, l'azione disciplinare dell'Amministrazione Comunale è stata ben poco incisiva, secondo la Commissione, essendosi l'Ente limitato, nel quadriennio preso in esame, ad assumere provvedimenti di sospensione dal servizio nei confronti del solo personale interessato dall'operazione "Eclisse" del 2008 ed in pochissimi altri casi.

Dalle acquisizioni documentali effettuate dall'Organo ispettivo emerge, infatti, che i procedimenti disciplinari, nel periodo 2008-2012, si sono limitati ai 28 dipendenti coinvolti nella sola operazione "Eclisse", a fronte di ben 79 di posizioni aventi rilievo penale, come accertate dalla Commissione, anche per gravi imputazioni connesse ad operazioni giudiziarie svoltesi negli anni 2006 2008 2009, 2010 e 2012.

Segnatamente ad altri 5 procedimenti disciplinari sono state irrogate sanzioni alquanto lievi *omissis*.

Tale stato di cose- come sottolineato dalla Commissione- non può non contribuire al mantenimento di un diffuso clima consociativo che, nel pregiudicare fortemente l'imparzialità, la trasparenza ed il buon andamento dell'azione dell'ente, delinea un panorama di relazioni e complicità avvalorate dall'accertata sussistenza delle relazioni fra personale del Comune e soggetti appartenenti ai sodalizi camorristici.

L) Aspetti nell'azione amministrativa comunale di sottovalutazione della criminalità organizzata giugliese.

Ulteriore elemento di criticità rilevato dalla Commissione d'indagine è costituito dall'atteggiamento minimalista, che ha condotto gli organi elettivi dell'amministrazione comunale a sottovalutare il problema della criminalità organizzata sul territorio e, conseguentemente, ad astenersi dall'intraprendere concludenti e significative iniziative.

Chiara conferma di tale posizione è stata rilevata dall'Organo ispettivo nella totale assenza di una seria riflessione sulla possibilità che il Comune di Giugliano si costituisse parte civile nei diversi procedimenti penali avviati a seguito delle operazioni di polizia giudiziaria che hanno colpito gli esponenti di vertice del clan MALLARDO, come se la questione dovesse assumere per gli organi elettivi un rilievo del tutto marginale e secondario.

Tale atteggiamento, peraltro, ha trovato conferma da parte della Commissione ispettiva anche dalla lettura dei documenti che l'Amministrazione medesima ha ritenuto fondamentali per lo sviluppo del territorio, come il Documento di Orientamento Strategico (DOS) in cui le stesse parole 'criminalità organizzata', 'camorra' ecc. non compaiono mai, nemmeno per indicare la possibilità di intraprendere nel futuro possibili nuovi percorsi.

In tal modo è stato fortemente vulnerato, secondo la citata Commissione, il corretto rapporto di fiducia rappresentativa di una comunità vessata dalla forza intimidatrice della camorra locale, con indubbia alterazione di processi di formazione di volontà del soggetto rappresentativo che, di contro, dovrebbero essere condotti in piena e libera autodeterminazione.

È appena il caso di rilevare che, sull'argomento in questione, gli organi elettivi si sono mostrati arretrati anche rispetto ad altre parti della società civile giugliese, che, invero, hanno concretamente agito di conseguenza, costituendosi parte civile in importanti processi contro i clan giugliesi.

CONCLUSIONI

Le risultanze degli accertamenti ispettivi sin qui riassunti hanno consentito all'Organo ispettivo di individuare molteplici punti di crisi, che assumono tratti di concretezza, rilevanza ed univocità in quanto desunti dall'approfondito e puntuale esame analitico di specifiche documentazioni concernenti provvedimenti amministrativi e dall'esame della posizione di amministratori e del personale sulla base di atti di polizia. Tali concreti elementi confluiscono, univocamente, sul condizionamento operato dalla criminalità organizzata sulla struttura politico/burocratica dell'Ente.

Gli esiti degli accertamenti svolti dalla Commissione d'indagine sono stati oggetto di approfondimento nella seduta *omissis*

In tale contesto, tenuto conto delle risultanze rassegnate dalla Commissione d'indagine e del ruolo esercitato dal clan MalliarDO sul territorio, è stata pienamente condivisa dai presenti la necessità dell'adozione della misura di rigore finalizzata allo scioglimento degli organi elettivi del comune di Giugliano, in quanto le intromissioni della criminalità organizzata appaiono radicali e ramificate e tali da non risultare contrastabili se non con l'adozione di misure straordinarie.

Pertanto, in conformità con il parere espresso *omissis* si propone lo scioglimento del Consiglio comunale di Giugliano (Na) ai sensi dell'art. 143 del d.lgs. n. 267/2000, come modificato con legge 15.7.2009 n. 94, tenuto conto, altresì, che il cennato provvedimento dissolutorio, ai sensi del comma 13 del riformulato art. 143, può intervenire, come nel caso del predetto Comune, ancorché ricorrano le situazioni previste dall'art. 141 del menzionato TUEL.

IL PREFETTO
(Musolino)

