

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

=====

N. 2874 Reg.

Sent.

ANNO 2006

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA  
CAMPANIA, SEDE DI NAPOLI, PRIMA SEZIONE, composto  
dai Magistrati:

Dr. Luigi Domenico NAPPI-Presidente ff. Rel.

Dr. Paolo CORCIULO-Componente

Dr. Carlo BUONAURO- Componente

ha pronunciato la seguente

***SENTENZA***

sul ricorso n. 7410/2005R. G. proposto dal dr. Iovino Salvatore in persona del  
rappresentante legale p. t. rappresentato e difeso dagli Avv.ti I.Militerni, F.Iadanza,  
A.Tardone e A. Biamonte con i quali elettivamente domicilia in Napoli via Riviera  
di Chiaia n. 286

*contro*

*Presidenza della Repubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero  
dell'Interno e Commissione straordinaria dell'ASL NA 4 in persona dei rispettivi  
rappresentanti legali pp. tt. tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale  
dello Stato di Napoli domiciliataria, ope legis, in via Diaz*

*e contro*

*Regione Campania in persona del Presidente della relativa Giunta rappresentato e  
difeso dagli avv.ti V. Baroni, A. Bove e R. Panariello dell'Avvocatura regionale con i  
quali elettiva mente domicilia in Napoli via S. Lucia n. 81*

*per l'annullamento*

*dei seguenti atti:*

*-decreto del Prefetto della Provincia di Napoli prot. n. 2132/05/Area II EE.LL. del 24.10.2005 con il quale, nelle more del perfezionamento dell'iter procedurale del decreto presidenziale, è stato disposto il Commissariamento dell'Asl NA 4;*

*-decreto del Ministero dell'interno n. 17102/128/51 del 21.4.2005;*

*decreto n. 1201/2005 con cui il Prefetto della Provincia di Napoli nominava la Commissione di accesso presso la ASL NA 4;*

*-relazioni della Commissione di accesso;*

*telegramma n. 1595/23 del Ministero dell'Interno;*

*-delibera del 21.10.2005 del Consiglio dei Ministri-di ogni altro atto connesso presupposto e/o conseguente;*

*nonchè*

*per la condanna delle amministrazioni intimare al risarcimento dei danni subiti;*

VISTI il ricorso ed i relativi allegati;

VISTO l'atto di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intimare;

VISTE le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

VISTI i motivi aggiunti depositati il 2.12.2005 e il 19.1.2006;

VISTI gli atti tutti di causa;

UDITI nella Camera di Consiglio dell'1 febbraio 2006 il relatore dr. Luigi Domenico Nappi e gli Avv.ti come da verbale di udienza;

RITENUTO e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

**FATTO**

Con il gravame in epigrafe ritualmente notificato il dr. Iovino Salvatore , già Direttore Generale della ASL NA 4 ha impugnato i provvedimenti nella stessa epigrafe indicati, in particolare i provvedimenti con i quali si disponeva nei confronti

della stessa ASL, in applicazione dell'art. 146 del D.lgs n. 267/2000, lo scioglimento dei relativi organi e la nomina della commissione straordinaria per l'amministrazione provvisoria dell'Azienda sanitaria locale.

I provvedimenti impugnati secondo il ricorrente sarebbero stati illegittimamente adottati perché viziati da eccesso di potere sotto molteplici profili illustrati con dovizia di argomenti con numerosi motivi l'ultimo dei quali incentrato sulla sospettata illegittimità costituzionale della norma di cui all'art. 146 del D. Lgs. n. 267/2000.

Le Amministrazioni intimare si costituivano in giudizio sostenendo sia la manifesta infondatezza della eccezione di illegittimità costituzionale sia la infondatezza del gravame del quale chiedevano il rigetto.

Alla pubblica udienza del 1° febbraio 2005 il ricorso passava in decisione.

#### DIRITTO

E' controversa, nel presente giudizio, la legittimità dei provvedimenti in epigrafe in particolare del decreto presidenziale di applicazione alla ASL NA 4 della norma di cui all'art. 146 del decreto legislativo n. 267/2000 secondo cui " le disposizioni di cui agli artt. 143, 144, 145 si applicano anche agli altri enti locali di cui all'art. 2, comma 1, ( "...si intendono per enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni dei comuni") nonché ai consorzi di comuni e province, agli organi comunque nominati delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere, alle aziende speciali dei comuni e delle province e ai consigli circoscrizionali, in quanto compatibili con i relativi ordinamenti". E' di tale decreto che il Collegio deve prioritariamente occuparsi posto che gli altri provvedimenti impugnati sono ad esso strumentali e ne seguono la sorte.

La prima questione che, sollevata dalla ricorrente, il Collegio deve affrontare è quella della applicabilità della riportata norma alle aziende sanitarie locali.

Va detto subito che la normativa estesa dall'art. 146 del D.Lgs n. 267/2000 agli enti nello stesso articolo indicati riguarda lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso.

La tesi della inapplicabilità di tale normativa alle AA.SS.LL. è prospettata dal ricorrente in duplice versione. La prima, radicale, è imperniata sull'asserita illegittimità costituzionale della norma in relazione agli artt. 3, 76, 114, 117 e 118 della Cost.; la seconda, meno invasiva, fa leva sul suo tenore letterale ed in particolare sull'inciso "in quanto compatibili con i relativi ordinamenti". Su tale inciso la Regione fa perno per sostenere che le AA.SS.LL. non sarebbero passibili di scioglimento ex art. 146 per carenza del presupposto, in tesi necessario, della collegialità dei relativi organi. Da siffatta premessa l'istante fa discendere che con la tecnica della interpretazione adeguatrice l'Amministrazione avrebbe dovuto determinarsi nel senso della incompatibilità della norma in esame con l'ordinamento delle AA.SS.LL.

L'impostazione va disattesa in entrambe le articolazioni.

La seconda, più fragile, va subito scartata perchè urta contro il chiaro tenore letterale della norma che estende espressamente agli "organi comunque denominati delle aziende sanitarie locali" l'istituto dello scioglimento previsto dal precedente art. 143 dello stesso decreto legislativo chiudendo ogni spazio per interpretazioni adeguatrici. La ricostruzione della norma nel senso preteso dal ricorrente avrebbe effetto sostanzialmente abrogativo della norma medesima, e come tale è da ritenersi preclusa a questo giudice. Né può presumersi che lo scioglimento degli organi delle AASSLL sia incompatibile con l'ordinamento delle stesse AASSLL per il carattere monocratico e non collegiale degli stessi organi. Vi ostano in primo luogo l'espressa

contemplazione, nella norma, delle aziende sanitarie locali (il cui ordinamento era ben noto al legislatore) ed in secondo luogo la logica ispiratrice della operata estensione normativa a cui è indifferente la struttura monocratica o collegiale dell'organo passibile di scioglimento, e che coincide appieno con la ratio della normativa estesa alle AA.SS.LL, posto che l'articolo 146 si appalesa norma integrativa della normativa in essa richiamata dal momento che gli enti in essa indicati sono in qualche misura filiazioni o comunque proiezioni dei Comuni. Sembra dunque logico presumere che lo stesso art. 146 sia stato concepito dal legislatore come una longa manus per aggredire le infiltrazioni mafiose inseguendole anche in organismi di derivazione comunale e comunque ai comuni geneticamente in qualche misura riconducibili.

Venendo ora all'esame della eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 146 del citato decreto legislativo, il collegio ritiene che la relativa questione è manifestamente infondata. Deve ritenersi infatti privo di pregio l'argomento posto a base della sospettata illegittimità costituzionale e cioè l'argomento secondo cui la norma sarebbe invasiva dell'autonomia amministrativa della Regione- di cui le aziende sanitarie sono enti dipendenti.

In realtà l'autonomia regionale nell'ipotesi normativa dell'art. 146 entra in gioco sì ma non come valore leso dalla norma bensì come valore che, compromesso dalle ingerenze mafiose nella struttura sanitaria, trova nella norma un serio presidio in quanto strumento volto alla reintegrazione del valore medesimo recuperandolo all'ente che ne istituzionalmente titolare affrancandolo dalla soggezione alla criminalità mafiosa. A tale proposito giova rimarcare che il meccanismo dello scioglimento, nella previsione della relativa normativa, scatta quando si delinei un quadro indiziario che fa ragionevolmente presumere che forze canorristiche si siano

infiltrate nell'area della istituzione comunale o provinciale e sovrapponendosi ai rispettivi organi consiliari attentino alla sicurezza pubblica o ne condizionino le scelte di fondo in modo tale che si possa ritenerle riconducibili non all'autonoma e consapevole volontà dell'ente ma alla volontà prava della organizzazione malavitosa. Ne deriva quindi una situazione connotata dal coinnesto di due componenti tra loro strettamente legate: ordine pubblico gravemente compromesso per la arbitraria "occupazione" da parte della organizzazione camorristica di una pubblica istituzione e autonomia compressa o fortemente dimidiata della istituzione medesima.

In mancanza, ab intra, dall'interno cioè dell'ordinamento dell'ente, di mezzi adeguati per il superamento dell'attentato ai due riferiti valori deve ritenersi che la censurata norma riflette un momento di discrezionalità legislativa ispirata dalla imprescindibile esigenza di ripristino dell'ordine pubblico e sicurezza- di competenza esclusiva dello stato ex art. 117 della Costituzione - con sottrazione dell'ente alla sudditanza criminale e reintegrazione dell'autonomia propria dell'ente pubblico.

Sgombrato il campo dalle cennate eccezioni vanno ora esaminati nel merito i motivi di ricorso, verificando in particolare se ricorrono nella fattispecie i presupposti normativi della misura applicata. Al riguardo deve subito rilevarsi che le dedotte censure riguardano figure varie di eccesso di potere e sono affasciate da un comune denominatore e cioè dalla asserita genericità dei suddetti presupposti ritenuti dalla ricorrente non tali da giustificare la misura adottata. La relativa critica nasce evidentemente dalla nota sentenza 19.3.1993 n. 103 della Corte Costituzionale che in sede di scrutinio della legittimità costituzionale della normativa in questione, ha fissato com'è noto principi cardine a garanzia del legittimo esercizio del potere di scioglimento dei consigli comunali e provinciali , contro il rischio di possibili scadimenti e applicazioni degenerative.

Vale qui ricordare in particolare che il Giudice delle leggi ha, in subietta materia, enunciato i principi che lo scioglimento dei comuni e delle province è una misura straordinaria per fronteggiare emergenze straordinarie in ordine per un verso all'accertata o notoria diffusione della criminalità organizzata nel territorio e per altro verso alle precarie condizioni di funzionalità dell'ente locale; come tale la misura non è sindacabile, in sede di legittimità, se non in presenza di vizi che manifestino lo sviamento e la deviazione dal suo fine istituzionale; l'Amministrazione ha un ampio margine di discrezionalità nella concreta individuazione dei presupposti della misura che deve comunque fondarsi su fatti concreti obiettivamente verificabili con i quali deve essere in rapporto di stringente consequenzialità.

Nella scia di tali principi pienamente condivisi, il Collegio deve dunque soffermarsi sulla esistenza e consistenza dei fatti posti a base del gravato provvedimento. L'indagine deve muovere dalla relazione della Commissione di accesso richiamata nei provvedimenti impugnati e asse portante degli stessi.

Prima però di procedere all'esame di tale relazione e all'analisi dei relativi dati, occorre premettere che non giova alla ricorrente addurre l'avvenuto avvicendamento-disposto dalla Regione, prima del provvedimento impugnato, tra i titolari degli organi di vertice dell'ASL NA 4- in tesi ritenuto preclusivo del potere di scioglimento degli organi della stessa ASL. In proposito è sufficiente osservare che i due provvedimenti operano su piani diversi e autonomi: l'avvicendamento è preordinato alla sostituzione dei citati titolari per assicurare la legittimità dell'azione amministrativa sotto il profilo precipuo della sua imparzialità; lo scioglimento opera invece sul piano straordinario e più profondo degli interventi necessari al ripristino, con sottrazione dell'ente alla servitù delle determinanti di matrice malavitosa, dell'autonomia dell'ente.

Ritornando ora ai presupposti della misura impugnata va rilevato che la citata relazione di accesso investe e copre con dovizia di dati supportati da obiettivi riscontri l'intero panorama dell'agire amministrativo dell'ASL .

Essa è densa di circostanze e chiarimenti su specifiche vicende che la ricorrente ha contestato non nella loro storicità ma nella loro concludenza ai fini dello scioglimento, assumendo che non vi sarebbe correlazione logica tra i fatti indicati e la misura applicata. I primi insomma non sarebbero sintomatici di interferenze e condizionamenti mafiosi decisivi nelle determinazioni dell'ASL.

Al riguardo conviene ricordare che per costante giurisprudenza i fatti posti a base della misura dissolutiva (nella specie i fatti indicati nella relazione) non vanno valutati atomisticamente, in modo isolato e disorganico, ma in un quadro di insieme e nella loro concatenazione logica, perché sia favorita, in una unitaria visione di sintesi, l'emersione di profili non risultanti da un'analisi individuale, e che la norma sullo scioglimento dei consigli comunali e provinciali, in quanto norma a contenuto indeterminato, è integrata dalla competente Autorità con valutazioni connesse ad apprezzamenti discrezionali elevati al rango di regola concreta.

Venendo ora allo specifico dei fatti indicati nella relazione della Commissione di accesso va notato innanzitutto che nell'area di competenza della ASL NA 4, estesa a ben 35 Comuni con un bacino di utenza di circa 500.000 abitanti e con una spesa annua di circa 1000 miliardi di vecchie lire, operano, ben radicati, circa 70 clan camorristici con forte propensione al controllo delle attività amministrative ed economiche collaterali alla gestione della cosa pubblica, nonché al rilascio di concessioni e autorizzazioni amministrative. La massiccia presenza di sodalizi criminali in zona è dimostrata dalla circostanza che in più di dieci dei suddetti

Comuni i relativi consigli comunali sono stati sciolti per infiltrazioni camorristiche ex art. 143 del D. Lvo n. 267/2000.

Emerge ancora dalla citata relazione una fitta trama di rapporti tra ASL NA 4 e determinate organizzazioni camorristiche operanti in loco. In tal senso si appalesano decisive le seguenti circostanze:

-personaggi di spicco di dette organizzazioni, in veste di collaboratore di giustizia, ammettevano, in sede di interrogatorio reso alla competente autorità, che ditte controllate e gestite dai clan erano favorite negli appalti e persino nelle assunzioni del personale pilotate dagli stessi clan;

-due ex presidenti di due ex USL (Nola e San Giuseppe Ves. ) erano stati arrestati e ammettevano interventi condizionanti da parte di cosche camorristiche sulle determinazioni delle stesse UU.SS.LL;

-uncollaboratore di giustizia, già personaggio di spicco della camorra, ammetteva in sede di interrogatorio che il controllo degli appalti indetti dall'ASL era dominio di un clan imperante che aveva nel relativo settore anche un personaggio di fiducia del capo clan con lo specifico incarico di sovrintendere in quel particolare settore agli interessi dell'organizzazione;

-il 2. 4. 2001 venivano tratti in arresto sei funzionari dell'ASL NA 4 tra cui il Direttore generale peraltro rinviato a giudizio con decreto del 4.10.2005 per reati di notevole gravità associazione per delinquere per tangenti pagate da un centro di cura collegato a un noto e potente clan della zona;

-il dr. Mancusi Barone, ex magistrato dal profilo morale ineccepibile e di indubbia affidabilità, nominato direttore amministrativo della predetta ASL dopo che due apprezzati manager precedentemente nominati per l'espletamento dello stesso incarico si erano frettolosamente dimessi in rapida successione per “ motivi personali

e familiari”, riconosceva, in sede di formale denuncia presentata alla Procura della Repubblica, l’esistenza di collusioni tra la struttura sanitaria e organizzazioni criminali segnalando altresì di aver subito intimidazioni perché cessasse da ogni iniziativa di eliminazione di interferenze mafiose dalla struttura;

- sistematica disapplicazione da parte dell’ASL NA 4 del protocollo di legalità stipulato il 12.9.1993 dall’allora Direttore generale col Prefetto di Napoli;

- sistematica violazione della normativa antimafia nell’attività contrattuale dell’Azienda sanitaria;

- affidamento diretto, senza gara, del servizio di pulizia degli immobili in uso all’ASL;

Queste e molte altre ancora le vicende indicate nella riferita relazione come denotative della precaria funzionalità della struttura sanitaria e di condizionamento della stessa all’arbitrio di sodalizi camorristici.

Né giova al ricorrente obiettare che quelle appena richiamate sarebbero vicende inidonee a giustificare la misura perché risalenti (talune) nel tempo.

L’accennata denuncia del dr. Mancusi Barone e l’aggiudicazione di un appalto del servizio di pulizia dei locali dell’ASL NA 4 di 24 miliardi di vecchie lire a una società con soci condannati per associazione mafiosa e da ritenere perciò una proiezione di una determinata organizzazione camorristica, avvenute nell’anno 2003, dimostrano la permanente presenza, occulta e determinante, della camorra nelle decisioni dell’ASL e che quindi il relativo fenomeno, anziché esaurirsi, proseguiva secondo una linea di progressiva evoluzione registrando soltanto un cambio di regia, dopo la scomparsa dalla scena di un determinato capoclan detenuto e divenuto collaboratore di giustizia, per l’avvenuta “successione” a lui di altri personaggi ascesi

al vertice della gerarchia camorristica; nuovi, beninteso, nel ruolo di capo clan, ma ben conosciuti agli organi di polizia come figure note del mondo della malavita.

Sul quadro fattuale contrassegnato dalle riportate vicende e da altre ancora indicate nella relazione, tutte comunque convergenti verso la stessa conclusione della esistenza di una abnorme soggezione dell'ASL alle forze malavitose, poggiano l'impugnato provvedimento di scioglimento degli organi della ASL NA 4 e gli atti ad esso connessi.

Non sembra seriamente contestabile che tra le premesse fattuali dianzi riportate e le conclusioni dalle stesse premesse tratte dall'Amministrazione per le sue determinazioni finali esiste un nesso di innegabile correlazione e di rigorosa compatibilità logico-giuridica. Ed emerge addirittura la necessarietà, nel contesto delineato nella più volte citata relazione, della misura adottata come unica misura capace di spezzare la perversa spirale che da tempo avvolgeva l'azienda nei suoi centri decisionali con notevole ricaduta negativa sulla efficienza del servizio pubblico e sulla immagine della istituzione.

Il ricorso deve quindi ritenersi privo di fondamento e pertanto deve essere rigettato.

Si ravvisano tuttavia valide ragioni per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M

IL Tribunale Amministrativo Regionale della Campania - Napoli, Sezione I pronunciando sul ricorso in epigrafe lo rigetta siccome infondato.

Spese compensate.

Così deciso in Napoli nelle Camere di Consiglio dell'1 e del 7 febbraio 2006.

Il Presidente Est.

Il Segretario