



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Ill.mo Prefetto di Benevento
S.E. Paola Galeone

Oggetto: Proposta di applicazione della misura della straordinaria e temporanea gestione nei confronti della società **DA CARPENTERIE s.r.l.**, (P.I. 02451420646), con riferimento al contratto di appalto di lavori per la “Costruzione di un ponte didattico ciclo pedonale Santa Maria degli Angeli – Rione libertà” - Art. 32, comma 1, lett. b), d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014.

Rif. Fasc. n. 3794/2017

Con la presente si propone all'ill.mo Prefetto di Benevento di adottare la misura della straordinaria e temporanea gestione, prevista dall'art. 32, comma 1, lett. b), del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, nei confronti della Da Carpenterie s.r.l., con riferimento al contratto di appalto dei lavori per la “Costruzione di un ponte didattico ciclo pedonale Santa Maria degli Angeli – Rione Libertà”, stipulato in data 3 dicembre 2014 con il Comune di Benevento in qualità di stazione appaltante.

Di seguito si espongono le ragioni a sostegno della presente richiesta, unitamente alla sommaria ricostruzione dei principali fatti che hanno condotto alla odierna proposta ed alla verifica della sussistenza dei presupposti per applicare l'istituto giuridico di cui all'art. 32, comma 1, lett.b) d.l. 90/2014.

1. La sussistenza dei presupposti indicati all'art. 32, comma 1, lett. b) d.l. 90/2014

Inquadramento normativo

L'art. 32, comma 1, d.l. n. 90/2014 disciplina l'applicazione delle misure straordinarie ivi previste nel caso in cui l'autorità giudiziaria proceda per i delitti contemplati dalla norma stessa ovvero siano altrimenti rilevate “situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

criminali”, attribuibili all’impresa aggiudicataria di un appalto per la realizzazione di opere pubbliche, servizi o forniture o al concessionario di lavori pubblici o al contraente generale o ad un’impresa che esercita attività sanitaria per conto del Servizio sanitario nazionale.

La ratio della norma è quella di salvaguardare i tempi di esecuzione delle commesse pubbliche, mediante la previsione di misure straordinarie volte a garantire, da un lato, che le indagini della magistratura sui fatti illeciti connessi alla gestione del contratto pubblico di appalto o concessione non ne ritardino l’esecuzione e, dall’altro, che dall’attuazione di quest’ultimo non consegua un profitto per l’operatore economico coinvolto, almeno fino al definitivo accertamento delle responsabilità in sede penale. A tal fine, la norma opera un bilanciamento fra l’interesse alla sollecita realizzazione delle opere pubbliche, alla continuità di servizi indifferibili e l’esigenza di arginare le disfunzioni patologiche insorte nell’esecuzione del contratto.

Conseguentemente, l’applicazione delle misure straordinarie previste dal citato art. 32 presuppone: 1) l’esistenza di un contratto pubblico in corso di esecuzione; 2) l’esistenza di un procedimento giudiziario per i delitti contemplati dalla norma ovvero di rilevanti situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali attribuibili all’aggiudicatario dell’appalto, al concessionario o al contraente generale; 3) la gravità dei fatti contestati ed il loro accertamento.

Occorre precisare, quanto al primo presupposto, che le esigenze di tutela e prevenzione sopra illustrate si riscontrano, in tutti i casi in cui vi sia un affidamento di un contratto pubblico, indipendentemente dal fatto che quest’ultimo sia inquadrabile nello schema dell’appalto o in quello della concessione.

Quanto al secondo presupposto, si osserva che il Presidente dell’ANAC è chiamato a formulare una prima valutazione sulla sussistenza del *fumus boni juris*, ossia sull’acquisizione di elementi concreti, sia pure in termini di qualificata probabilità, in ordine al fatto che l’appalto o la concessione siano connessi ad un’attività di tipo illecito, riconducibile all’impresa aggiudicataria.

Quanto al terzo presupposto, si osserva che il Presidente dell’Autorità è tenuto a graduare, altresì, la gravità dei fatti medesimi sulla base del principio di proporzionalità e a calibrarla sulle tre differenti misure previste dall’articolo 32, tenendo conto di diversi elementi, quali il ruolo e il complessivo comportamento tenuto dall’autore dell’illecito, la pervasività del sistema corruttivo, il coinvolgimento della compagine societaria nella gestione illecita dell’appalto, la permanenza negli assetti societari di soggetti con una notevole capacità di influenzare le scelte dell’impresa o la presenza di ulteriori elementi attestanti il rischio di condizionamenti nella esecuzione del contratto in



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

essere. All'esito di tale graduazione, il Presidente propone l'adozione della misura più appropriata alle circostanze concrete che caratterizzano la fattispecie sottoposta al vaglio.

Nel caso che ci occupa risultano avverati tutti i predetti presupposti, come di seguito indicato.

Esame della fattispecie : il rapporto negoziale

Con riferimento al primo requisito si rileva che con determina dirigenziale n. 32 del 14 febbraio 2011, il Comune di Benevento ha indetto una procedura aperta per l'affidamento del contratto concernente la "Costruzione di un ponte didattico ciclo pedonale Santa Maria degli Angeli – Rione Libertà", utilizzando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa¹. Successivamente, con determinazione n. 28 del 29 gennaio 2014, il Dirigente del Settore Programmazione Strategica Personale Più Europa ha disposto l'aggiudicazione definitiva dell'appalto in favore della Da Carpenterie s.r.l.. Il relativo contratto è stato registrato al rep. n. 15796 del 3.12.2014 ed è in corso di esecuzione².

Esame della fattispecie : il fumus boni iuris

Con riferimento al secondo requisito, gli elementi probatori, dai quali si evince che la commessa pubblica in esame è stata aggiudicata in base ad accordi illecitamente conseguiti, sono rinvenibili nell'ambito del procedimento penale n. 575/2015 R.G. N.R./n. 1310/2015 R.G. G.I.P., e in particolare nell'ordinanza applicativa di misure cautelari emessa in data 18 giugno 2016, dal G.I.P. presso il Tribunale di Benevento, dott. Flavio Cusani, che in questa sede si intende integralmente richiamata.

Nel complesso le risultanze investigative hanno evidenziato il ricorso a sistematiche condotte criminose, finalizzate alla corruzione, all'asservimento e al mercimonio della funzione pubblica e all'accaparramento illecito di diversi appalti, tra cui quello in oggetto specificato. Dalle varie fonti investigative impiegate – quali intercettazioni telefoniche e ambientali, dichiarazioni acquisite nel corso delle indagini penali – è emerso il nesso causale tra gli episodi di corruzione riportati nella predetta ordinanza e l'avvenuta aggiudicazione della gara de qua a favore della società Da Carpenterie srl.

¹ Cfr. Nota informativa del 7 luglio 2017, a firma del Gen. B. Cristiano Zaccagnini, p. 11.

² L'appalto è stato aggiudicato per l'importo di € 1.772.845,97, oltre IVA.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Difatti il citato procedimento penale n. 575/2015 R.G. N.R. vede indagato per i reati di cui agli artt. 319, 321, 319 bis, 353, commi 1 e 2, c.p. – per quanto di specifico interesse in questa sede – il sig. Antonio D’Addona, all’epoca dei fatti rappresentante della Da Carpenterie srl, nei cui confronti è stata disposta sia la misura cautelare degli arresti domiciliari³.

Più precisamente dalla lettura dei capi di imputazione h) e i) dell’ordinanza in esame risulta che il sig. Antonio D’Addona ha acconsentito al pagamento di una tangente – che successivamente ha pagato - a favore del dirigente del Comune di Benevento A.M, nonché presidente della commissione della gara *de qua*, il quale, in cambio della somma pattuita, ha determinato l’aggiudicazione dell’appalto in oggetto a favore della società Da Carpenterie srl. In particolare dalle indagini effettuate è emerso che il sig. A.M. è riuscito ad escogitare un sistema originale per pilotare l’aggiudicazione di contratti pubblici nei confronti di società compiacenti: attraverso una speciale microcamera “dotata di un lungo e stretto beccuccio a fibra ottica, facilmente inseribile nelle buste senza dissigillare”⁴, lo stesso aveva la possibilità di leggere le offerte dei concorrenti, e, quindi, indurre la commissione ad attribuire alla società compiacente un punteggio finale di poco superiore a quello necessario per vincere la gara, così da non destare sospetti delle altre imprese partecipanti. Tale sistema è stato adottato anche per la gara in esame, aggiudicata con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa- ragione per la quale la commissione era dotata di un certo margine di discrezionalità - alla Da Carpenterie srl con uno “scarto di punteggio tra la vincitrice e le altre aziende (era) ridotto a pochi punti e quindi apparentemente casuale e fisiologico”⁵.

L’avvenuto pagamento da parte del legale rappresentante della società Da Carpenterie srl della tangente richiesta dal dirigente pubblico A.M. per l’aggiudicazione della gara trova conferma altresì nella conversazione ambientale in auto registrata in data 17 dicembre 2014 tra gli indagati C.F. e P.G., che, su richiesta del dirigente A.M avevano il compito di trovare un operatore economico interessato all’illecita aggiudicazione, fanno cenno al pagamento della tangente di D’Addona nel loro dialogo. In particolare, affermano: “I soldi li ha dati tutti quanti. Li ha dati in mano... sempre in mano da Angelo...Li ha dati tutti quanti. D’Addona...ve lo dico per certo...ha dato 120.000,00 euro”⁶.

Al fine di dimostrare la sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza a carico del legale rappresentante della società Da Carpenterie srl, occorre considerare anche le dichiarazioni rese dal coimputato A.C., il quale nell’interrogatorio del 22 maggio conferma il sistema illecito di affidamenti

³ Cfr. Ordinanza applicativa di misure cautelari personali, emessa dal GIP presso il Tribunale di Benevento, dott. Flavio Cusani, in data 18 giugno 2016, nell’ambito del procedimento penale n. 575/2015 R.G. N.R./n. 1310/2015 R.G. G.I.P., p. 33.

⁴ Cfr. nota informativa del 7 luglio 2017, a firma del Gen. B. Cristiano Zaccagnini, p. 5.

⁵ Ordinanza applicativa di misure cautelari personali, cit., p.6.

⁶ Ordinanza applicativa di misure cautelari personali, cit., p. 22.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

delle commesse pubbliche, sostenendo in particolare che D'Addona aveva accettato il pagamento della tangente per un totale di € 124.000⁷.

Esame della fattispecie : la valutazione in ordine alla gravità dei fatti

Nel caso di specie assume rilievo dirimente, al fine della valutazione in ordine alla gravità dei fatti, da un lato, il sistema spregiudicato e disinvolto adottato dal dirigente pubblico A.M., per assicurarsi il pagamento delle tangenti, e, dall'altro la condotta del sig. D'Addona, che ha accettato di pagare, e poi ha effettivamente pagato, una tangente pur di ottenere l'aggiudicazione *de qua*.

Invero, il quadro emerso dalle indagini, ed in particolare l'assoluta naturalezza con cui gli indagati si sono accordati tra loro circa l'esito della gara, non presenta tratti di casualità ma, al contrario, tratteggia un sistema illecito e consolidato.

Depone a favore di una valutazione orientata alla gravità dei fatti sia il comportamento di A.M., che essendo responsabile di ben 13 interventi contenuti nel progetto "Più Europa"⁸, non ha esitato a far ricercare operatori economici disposti a versargli una tangente (7% del valore netto dei lavori) in cambio dell'aggiudicazione di ogni singolo un appalto⁹, e ad utilizzare strumenti tecnologici per alterare il confronto concorrenziale, sia l'operato di D'Addona, il quale ad ogni provvedimento di aggiudicazione – provvisoria e definitiva – nonché al momento della stipulazione del contratto, ha incontrato i procacciatori di A.M., per consegnare loro le somme dovute a titolo di tangente per l'aggiudicazione della gara.

Assume rilievo, inoltre, anche la circostanza che i lavori oggetto dell'affidamento in esame sono finanziati tramite risorse comunitarie, pertanto le condotte illecite indicate nell'ordinanza più volte citata sono potenzialmente idonee a ledere non solo l'interesse della stazione appaltante, ma anche quello della Comunità Europea, che di fatto sta finanziando un appalto aggiudicato senza un leale confronto concorrenziale e, verosimilmente, ad un prezzo contrattuale maggiore rispetto a quello che ci sarebbe stato in assenza della corruzione e della turbativa.

Occorre, inoltre, considerare che nel caso di specie il sistema posto in essere dagli indagati ha effettivamente determinato sia il pagamento della tangente sia l'influenza indebita sul processo decisionale della stazione appaltante.

In estrema sintesi, con riferimento alla valutazione della gravità dei fatti, le risultanze investigative compendiate nell'ordinanza di applicazione di misure cautelari, hanno disvelato l'esistenza di illecita gestione degli appalti pubblici, la cui assegnazione risulta essere frutto di trame di accordi illegali, che

⁷ Ordinanza applicativa di misure cautelari personali, cit, p. 19.

⁸ Cfr. nota informativa del 7 luglio 2017, a firma del Gen. B. Cristiano Zaccagnini, p.2.

⁹ Cfr. p.16 dalla memoria presentata dalla società Da Carpenterie s.r.l., che implicitamente riconosce tale circostanza.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

pongono in primo piano gli interessi dei privati, a discapito del rispetto dei principi a tutela di una corretta scelta del contraente.

I fatti, come ricostruiti nel provvedimento restrittivo adottato dal GIP presso il Tribunale di Benevento, appaiono di per sé connotati da un livello di gravità, tale da giustificare la richiesta della più stringente misura della straordinaria e temporanea gestione di cui al citato art. 32, comma 1, lett. b), misura preordinata a salvaguardare gli interessi pubblici coinvolti e a garantire che il contratto venga eseguito al riparo di ulteriori tentativi di condizionamenti criminali, nonché a scongiurare il pericolo che l'operatore economico possa conseguire da tale commessa ulteriori profitti illeciti.

2. Il procedimento finalizzato alla proposta di applicazione di misure straordinarie ex art. 32

L'avvio del procedimento, di cui alla presente richiesta, è stato comunicato, ai sensi degli artt. 7 e ss. della legge 241/1990, alla società Da Carpenterie s.r.l. e al Comune di Benevento con nota prot. n. 110907 del 26.9.2017 concedendo all'operatore 15 giorni per presentare eventuali memorie e documenti e prendere visione degli atti. In data 29.9.2017 la società ha effettuato l'accesso agli atti del procedimento e successivamente con nota prot 0116978 del 13.10.2017 ha presentato memoria difensiva e documenti, con la quale ha chiesto di archiviare il presente procedimento.

In particolare la società rileva nelle dichiarazioni rese dai coimputati F. C. e A.C. gravi ed insanabili incongruenze e contraddizioni, che inficerebbero le stesse: il primo ha riferito di una sola tranche di pagamento da parte del D'Addona di euro 20.000.000, mentre il secondo di tre tranches per un totale di euro 120.000.000; inoltre il primo ha riferito del disappunto del dirigente pubblico A.M., che non avrebbe ricevuto tutti i soldi pattuiti, mentre il secondo ha dichiarato che F.C. era ben consapevole dell'avvenuta consegna dell'intera somma al dirigente pubblico A.M..

La società sostiene poi che occorre considerare la personalità dei soggetti coimputati, che hanno reso le dichiarazioni confessorie ed eteroaccusatorie, nonché la loro posizione processuale e le circostanze in cui hanno riferito i fatti posti a fondamento della citata ordinanza di custodia cautelare. Da tale analisi emergerebbe, in particolare, la mancanza di credibilità, attendibilità ed utilizzabilità delle predette dichiarazioni.

La società fa presente, inoltre, che il sig. Antonio D'Addona è stato sostituito dalla dott.ssa Sonia D'Addona nella gestione della società, pertanto non potrebbe più influenzare le scelte di quest'ultima, pur se conserva il 49% delle quote.

La società, infine, rileva che il contratto in oggetto indicato è l'unico per il quale è stato disposto l'avvio del procedimento ex art. 32 d.l. 90/2014, nonostante le vicende delittuose riguardino più appalti, in considerazione del fatto che è l'unico ancora in corso di esecuzione. Al riguardo precisa,



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

però, che dalla nota del Rup del 9.10.2017, allegata alla memoria, risulta che sono state eseguite circa l'ottanta per cento delle lavorazioni e che l'originario termine di ultimazione dei lavori previsto al 31.10.2017 è stato posticipato di circa quarantacinque giorni in conseguenza delle variazioni richieste da direttore dei lavori per modifiche non sostanziali, pertanto l'eventuale misura della straordinaria gestione potrebbe impedire di completare e rendicontare i lavori nei termini previsti.

Le argomentazioni difensive presentate dalla società non sono tali da determinare l'archiviazione del presente procedimento poiché la stessa difesa ha indirettamente confermato l'esistenza nel caso di specie dei presupposti per l'assunzione delle misure straordinarie di cui all'art. 32 d.l. 94/2014. Difatti i rilievi mossi da quest'ultima alle dichiarazioni dei coimputati non fanno venir meno il dato saliente della vicenda in esame: ossia l'avvenuta acquisizione dell'aggiudicazione dell'appalto in oggetto grazie al pagamento di una tangente. Le incongruenze rilevate riguardano solo il *quantum* pagato e non l'*an*.

Con riferimento alla sostituzione di Antonio D'Addona, quest'ultima si presenta come un "atto dovuto", considerata la misura di custodia cautelare posta a carico di tale indagato, e, quindi, né ha carattere riparatorio né di per sé è idonea a tutelare gli interessi pubblici a cui sono preordinate le misure dell'art. 32 d.l. 90/2014.

Infine, preme osservare che il c.d. "commissariamento", inteso correttamente quale misura *ad contractum* di natura cautelare, pur applicandosi "limitatamente alla completa esecuzione del contratto d'appalto", prescinde dalla percentuale residua di esecuzione negoziale: è, quindi, sufficiente che l'appalto sia in fase di realizzazione, senza che rilevi il tasso specifico di avanzamento dell'opera o di svolgimento del servizio. A sostegno di tale tesi si osserva che lo stesso legislatore, nel dettare la disciplina dell'art. 32 in ambito antimafia, stabilisce espressamente la prevalente applicazione delle misure di straordinaria gestione, «ancorché ricorrano i presupposti di cui all'articolo 94, comma 3, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159», vale a dire sebbene l'opera sia in corso di ultimazione e non vi sia necessità di procedere a recesso contrattuale.

A ben vedere, in realtà, l'approssimarsi della scadenza del termine di esecuzione del contratto rilava sotto un profilo diverso rispetto a quello invocato dalla difesa (archiviazione del procedimento). Difatti dalle memoria presentata dalla Da Carpenterie srl si apprende che la società ha sostituito Antonio D'Addona nella carica di amministratore con la dott.ssa Sonia D'Addona, già socia, la quale oggi è amministratore unico. Tale scelta non elimina il rischio che la società possa in futuro giovare di condotte criminose, al fine di acquisire e/o mantenere commesse pubbliche. Difatti all'interno di una famiglia si può verificare una reciproca influenza di comportamenti e possono sorgere legami di cointeressenza, di solidarietà, di copertura o quanto meno di soggezione o



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

di tolleranza, tanto più che la stessa difesa dichiara che Antonio D'Addona è ancora titolare del 49% delle quote. In altri termini si ritiene che la misura sopra indicata non sia sufficiente a scongiurare il rischio di ulteriori condizionamenti illeciti nella gestione dell'attività aziendale e nella pianificazione della stessa, propedeutica alla partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica. Conseguentemente, appare opportuno, qualora il contratto *de quo* fosse totalmente eseguito, disporre la misura del sostegno e monitoraggio ex art. 32, comma 8, d.l.90/2014, che può consentire un intervento di risanamento radicale sotto il profilo strutturale e organizzativo, in un'ottica più ampia di recupero della credibilità dell'intera società, sotto la supervisione di un soggetto pubblico.

3. L'individuazione del Prefetto competente

Per quanto concerne la individuazione del Prefetto competente ad adottare le misure richieste con il presente provvedimento, la norma prevede che il Presidente dell'ANAC avanzi una proposta al “*prefetto competente in relazione al luogo in cui ha sede la stazione appaltante*”. Sulla base della lettera della norma, tenuto conto del fatto che la stazione appaltante è il Comune di Benevento, la competenza va incardinata in capo al Prefetto di Benevento.

Tanto premesso, si propone al Prefetto in indirizzo:

- di adottare la misura della straordinaria e temporanea gestione, prevista dall'art. 32, comma 1, lett. b), d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, nei confronti della società DA CARPENTERIE s.r.l., con sede legale in Montecalvo Irpino (AV), in Contrada grotte del barone, n. 17/A (P.I. 02451420646), con riferimento al contratto di appalto di lavori per la “Costruzione di un ponte didattico ciclo pedonale Santa Maria degli Angeli – Rione libertà”, stipulato con il Comune di Benevento in qualità di stazione appaltante, attraverso la nomina di uno o più amministratori straordinari, contestualmente sospendendo tutti poteri degli altri organi sociali, ai sensi del comma 3, del medesimo art. 32;
- qualora il contratto *de quo* fosse totalmente eseguito, si propone di disporre la misura del sostegno e monitoraggio ex art. 32, comma 8, d.l.90/2014, nei confronti della società DA CARPENTERIE s.r.l., con sede legale in Montecalvo Irpino (AV), in Contrada grotte del barone, n. 17/A (P.I. 02451420646). La durata della misura del sostegno e del monitoraggio può essere stabilita in sei mesi, decorsi i quali si compirà una prima valutazione sull'efficacia della misura e degli standard di legalità e trasparenza introdotti e si disporrà un'eventuale prosecuzione per un periodo di pari durata, ove ritenuta



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

opportuna. L'efficacia del sostegno e monitoraggio potrà essere valutato anche in itinere, mediante la presentazione, da parte degli esperti, di relazioni periodiche sulle misure adottate e i benefici conseguiti.

La presente richiesta di commissariamento sarà trasmessa al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Benevento, in adempimento dell'obbligo di cui all'art. 32, comma 1, e sarà, altresì, pubblicata sul sito istituzionale dell'Autorità, nell'apposita sezione dedicata ai provvedimenti di cui all'art. 32, d.l. n. 90/2014.

Si allegano i documenti di cui all'unito elenco.

15 dicembre 2017

Raffaele Cantone