



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Ill.mo Prefetto di Napoli

Dr.ssa Carmela Pagano

Fasc. Anac n. 3485/2018

Oggetto: proposta di applicazione della misura di straordinaria e temporanea gestione nei confronti della società **Gruppo Capasso srl** (C.F. 06358431218) limitatamente all'affidamento del servizio di igiene urbana e gestione integrata dei rifiuti solidi urbani sul territorio del Comune di Grumo Nevano (NA)" (CIG 5004921F73), contratto n. 861/2013, stipulato in data 23.10.2013 - Stazione appaltante: comune di Grumo Nevano – Applicazione delle misure ex art. 32, comma 1, lett. b), d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla l. n. 114/2014

1) Premessa

Con il presente atto si propone all'ill.mo Prefetto di Napoli di adottare, nei confronti della Gruppo Capasso s.r.l., la misura della straordinaria e temporanea gestione con riferimento al contratto di appalto inerente il "Servizio di igiene urbana e gestione integrata di rifiuti solidi urbani sul territorio del Comune di Grumo Nevano (NA)" (CIG 5004921F73).

La proposta è formulata in applicazione dell'art. art. 32, comma 1, lett. b), del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 e in conformità con le Linee Guida adottate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione congiuntamente con il Ministero dell'Interno, integralmente consultabili sul sito istituzionale dell'Autorità, nella sezione «Misure straordinarie - art. 32, d.l. 24 giugno 2014, n. 90».

La presente proposta identifica la misura ritenuta più idonea al caso di specie, in relazione alla analisi delle ragioni, in fatto e in diritto, che sollecitano l'adozione dell'atto medesimo, avuto riguardo al procedimento penale in corso; allo stato di esecuzione del contratto; alla sussistenza dei presupposti applicativi dell'istituto commissariale, anche in relazione alla gravità degli stessi; nonché alla valutazione delle circostanze che suggeriscono la graduazione della misura commissariale.

2) Svolgimento del procedimento

Preliminarmente, si rappresenta che la proposta è formulata sulla scorta dell'ordinanza di applicazione e di rigetto di misura cautelare coercitiva personale n. 186/18, emessa in data 31.05.2018 dal Giudice delle Indagini Preliminari presso il Tribunale di Napoli Nord, dott. Fabrizio



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Finamore, nell'ambito del procedimento penale R.G.N.R. n. 12854/16 e trasmessa all'Anac dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli Nord, in data 12.06.2018, nonché degli atti e dei documenti acquisiti in relazione al procedimento medesimo. I citati atti costituiscono parte integrante della proposta e sono allegati alla medesima.

In esito alla predetta ordinanza, l'Anac, con nota prot. 54256 del 21.06.2018, ha richiesto chiarimenti e integrazioni istruttorie al Comune di Grumo Nevano circa lo stato di esecuzione del contratto e gli intendimenti dell'amministrazione in relazione a un'eventuale autotutela.

Con nota acquisita al prot. Anac n. 55364 del 25.06.2018, il Comune di Grumo Nevano, nella persona del sindaco f.f. Dott. *OMISSIS*, ha fornito elementi circa la procedura in corso e gli intendimenti dell'amministrazione.

Con nota acquisita al prot. Anac n. 63363 del 17.07.2018, il Comune di Grumo Nevano, nella persona dell'attuale commissario prefettizio dott. Demetrio Martino (nomina sopravvenuta, con decreto del Prefetto di Napoli, n. 0187223), ha integrato la precedente nota e precisato la necessità dell'amministrazione di ricorrere alla proroga contrattuale per un periodo stimato in mesi sei.

Con nota prot. n. 67779 del 02.08.2018, l'Anac ha comunicato, ai sensi degli artt. 7 ss. della l. 241/1990, alla società Gruppo Capasso l'avvio del procedimento relativo alla richiesta di adozione delle misure di cui all'art. 32, d.l. n. 90/2014, concedendo termine al 15.09.2018 per la presentazione di memorie.

Con nota acquisita al prot. n. 68948 del 07.08.2018, la società Gruppo Capasso srl ha formalizzato l'accesso agli atti del procedimento, già esercitato in data 06.08.2018, con estrazione di copia in formato digitale.

Successivamente all'accesso agli atti – in data 17.09.2018, pertanto tardivamente rispetto al termine concesso – la Gruppo Capasso srl ha prodotto proprie osservazioni e allegati documenti, con note, acquisite al prot. Anac n. 76516/2018, 76526/2018, 76533/2018.

3) Osservazioni difensive dell'operatore economico, destinatario delle misure

Con la nota di osservazioni da ultimo citata, la Gruppo Capasso srl richiede l'archiviazione del procedimento avviato, contestando la sussistenza dei presupposti di legge, alla luce delle seguenti argomentazioni, così riassunte:



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

- a) sopravvenuto, radicale mutamento della compagine sociale e amministrativa della Gruppo Capasso nel luglio 2018, tale da rendere inutile la misura di cui all'art. 32, comma 1, lett. a);
- b) irragionevolezza del commissariamento *ad contractum*, in considerazione dell'imminente scadenza e, comunque, della proroga semestrale, che si palesa come meramente eventuale e comunque temporalmente limitata;
- c) piena regolarità del servizio svolto dalla Gruppo Capasso srl alla stregua di "*livelli di eccellenza, in particolare sotto il profilo qualitativo e quantitativo della raccolta differenziata*", con mancanza di costi impropri e rapporti illeciti e, comunque, consistenza minima del profitto conseguibile dall'appalto, tale da non garantire il perseguimento di utilità alla gestione commissariale;
- d) incongruità della eventuale misura di sostegno e monitoraggio in considerazione della organizzazione sostanzialmente familiare della Gruppo Capasso srl;
- e) insussistenza del presupposto della particolare gravità dei fatti, per articolati profili quali: mancanza di condotta omissiva dell'amministratore *pro tempore OMISSIS*; modalità meramente indiziarie della ricostruzione dei fatti alla base delle ipotesi di reato; riconosciuto atteggiamento passivo del socio *OMISSIS* nella vicenda; errata comprensione del capitolato di appalto, nella parte in cui fonda l'obbligo di utilizzo di automezzi nuovi, dovendosi intendere - con tale locuzione del capitolato - la prescrizione di utilizzo di mezzi perfettamente idonei al servizio;
- f) mancanza di nesso causale tra i reati addebitati ai pubblici ufficiali coinvolti e l'aggiudicazione all'attuale affidataria, unico concorrente in possesso dei requisiti di partecipazione alla gara e unico titolato all'aggiudicazione in ragione in mancanza di altre offerte.

4) La fattispecie contrattuale

Il Comune di Grumo Nevano ha affidato, con decreto provveditoriale n. 18902 del 18.07.2013 e successivo contratto n. 861/2013 del 23.10.2013, il "*Servizio di igiene urbana e gestione integrata di rifiuti solidi urbani sul territorio del Comune di Grumo Nevano (NA)*" (CIG 5004921F73) per la durata di anni cinque (dal 2013 al 2018) alla società Gruppo Capasso Srl.

La gara è stata svolta dalla Stazione Unica Appaltante (SUA) del Provveditorato Interregionale delle Opere Pubbliche di Napoli, per le Regioni Campania e Molise. Il contratto - attualmente in fase di esecuzione - è prossimo alla scadenza, prevista per il termine del 30.09.2018.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Il Comune di Grumo Nevano ha comunicato di aver sospeso il pagamento della quota di canone del servizio (nota prot. Anac n. 55364 del 25.06.2018). Successivamente, ad espressa istanza di chiarimenti dell'Anac, ha riferito la necessità di ricorrere alla proroga per un periodo stimato in mesi sei, per garantire la continuità del servizio e scongiurare l'insorgenza di problematiche igienico ambientali (nota prot. Anac 63363 del 17.07.2018). Allo stato, tuttavia, non risulta essere stata bandita alcuna gara. La predisposizione, con preannunciato ricorso alla vigilanza collaborativa di Anac, dei medesimi atti appare in fase del tutto eventuale e preliminare.

Alla luce di quanto rappresentato, ai fini dell'adozione delle misure in oggetto, si ritiene integrato il presupposto oggettivo richiesto dall'art. 32, comma 1, d.l. 90/2014 circa la sussistenza di un rapporto contrattuale in corso di esecuzione, sebbene si debba tenere nella dovuta considerazione la imminente scadenza contrattuale. Al contempo, preme evidenziare che, secondo la prassi interpretativa dell'Anac riguardo all'art. 32, comma 7, compete ai nominandi commissari il recupero dei crediti e la riscossione dei corrispettivi contrattuali sospesi, a prescindere dal fatto che essi siano riferiti a prestazioni rese in epoca antecedente all'applicazione della misura commissariale.

5) Sussistenza dei presupposti

Con specifico riferimento alla sussistenza dei presupposti per l'applicazione di un provvedimento di commissariamento, si rammenta che l'Autorità fonda la sua proposta sull'accertamento dei fatti come ricavati dagli atti del procedimento penale in corso, operando una valutazione discrezionale, autonoma e ulteriore rispetto agli atti medesimi.

L'ordinanza cautelare fornisce supporto probatorio per dimostrare la rilevanza della fattispecie sotto il profilo di: accertamento dei presupposti oggettivi degli illeciti penali di cui all'art. 32 e della rilevanza delle situazioni anomale e sintomatiche sull'appalto pubblico in parola; gravità dei fatti contestati; diretta relazione tra i fatti illeciti e l'attività dell'impresa.

Sotto il profilo dei presupposti oggettivi dell'art. 32, l'ordinanza in parola riguarda reati quali la turbata libertà degli incanti (353 cp), la turbata libertà del procedimento di scelta del contraente (353-bis cp), direttamente riconducibili ai presupposti dell'art. 32, comma 1, d.l. 90/2014, con riferimento alla gara di appalto per il servizio in oggetto. Gli altri reati ivi riconosciuti, quali la falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici (479 cp), l'abuso d'ufficio (323 cp), la frode nelle pubbliche forniture (356 cp) e altri contestati nell'ordinanza cautelare sono funzionali, contigui e propedeutici agli stessi, e comunque sintomatici di condotte illecite attribuite alla impresa aggiudicataria e finalizzate all'acquisizione dell'appalto medesimo.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Le risultanze investigative di cui è evidenza nella citata ordinanza mettono in luce i rapporti tra gli autori dei reati e la società aggiudicataria, nonché l'incidenza delle condotte dei soggetti sull'operato della stazione appaltante, in modo particolare, sulla nomina della commissione di gara presso la SUA per l'aggiudicazione dell'appalto. In quanto tali, essi integrano i presupposti oggettivi, diretti e indiretti, ai fini dell'applicazione delle misure straordinarie in oggetto.

Sotto il profilo della gravità dei fatti, l'ordinanza medesima esplicita elementi probatori dai quali si evince che i fatti si sono svolti in un contesto criminale diffuso e pervasivo nell'amministrazione comunale, tale per cui vi è una consolidata interferenza tra soggetti apicali, o comunque significativamente influenti, della stazione appaltante e amministratori dell'operatore economico.

L'ordinanza cautelare evidenzia la compenetrazione tra funzionari pubblici del Comune e amministratori, di fatto e di diritto, della società aggiudicataria. Dalle risultanze investigative appare qualificatamente comprovato che il ramo societario della gestione di appalti pubblici in materia di rifiuti sia amministrato, in via quasi esclusiva e di fatto, dal funzionario del comune di Grumo Nevano che ha partecipato alla commissione aggiudicatrice dell'appalto medesimo, al contempo socio al 50% della Eko tekno impianti srl, società satellite della Gruppo Capasso srl. Ancorché con diverse gradazioni e ruoli, l'ordinanza manifesta con evidenze probatorie oggettive il coinvolgimento dell'intera compagine sociale della Gruppo Capasso srl nelle fattispecie criminose in esame.

L'intensità di tali interferenze in fase di aggiudicazione è stata tale da condizionare l'esito della gara, giungendo ad avere incidenza sulla commissione di gara convocata presso la Stazione Unica Appaltante del Provveditorato Interregionale delle Opere Pubbliche, pertanto producendo effetti anche al di fuori del proprio territorio e dell'amministrazione comunale affidataria. Sono infondate pertanto le argomentazioni difensive della Gruppo Capasso, secondo cui non vi sarebbe nesso causale tra i reati addebitati e l'avvenuta aggiudicazione alla Gruppo Capasso (*sub lett. f*). Va riaffermato, infatti, che il mero possesso dei requisiti di ammissione non conferisce *ex se* l'aggiudicazione all'eventuale unico concorrente in gara.

La penetrazione delle relazioni collusive all'interno dell'amministrazione comunale medesima è tale da determinare significativi condizionamenti, anche in fase di esecuzione del contratto, come si riscontra nella circostanza della rinuncia del Comune all'acquisizione degli automezzi di servizio già ammortizzati nel precedente appalto e nella circostanza, evidenziata nella ordinanza cautelare, della mancata contestazione per l'utilizzo, nel nuovo appalto, di automezzi obsoleti, con lesione evidente e diretta degli interessi pubblici. Le argomentazioni difensive della Gruppo Capasso,



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

secondo cui i fatti non sarebbero imputabili alla società e comunque non sarebbero da considerarsi gravi, sono infondate (*sub lett. e*). Queste - anziché dimostrare l'estraneità della Gruppo Capasso srl ai reati contestati – confermano, come ricostruito dalla Procura e confermato dall'ordinanza di custodia cautelare, che la stessa era organizzata in modo tale da essere governata di fatto da soci occulti, i quali svolgevano funzioni pubbliche altrimenti incompatibili.

Alla luce di quanto rappresentato, sussistono elementi che comprovano oggettivamente la sussistenza del requisito della gravità dei fatti, a sostegno dell'emissione delle misure proposte. I fatti sono connessi agli illeciti penali tipici, previsti dall'art. 32 del d.l. 90/2014, e manifestano situazioni anomale e sintomatiche che hanno diretta incidenza sull'appalto pubblico in parola, sia nella fase di aggiudicazione, sia nella fase di esecuzione del servizio.

6) Graduazione delle misure

Rilevata la sussistenza dei presupposti applicativi dell'articolo 32, comma 1, del d.l. n. 90/2014, alla luce dei fatti e delle argomentazioni sopra sinteticamente esposti, la medesima norma affida al Presidente dell'Anac il compito di individuare la misura da adottare nel caso concreto, sulla base di un principio di proporzionalità.

Nel caso concreto, occorre constatare una situazione di illiceità diffusa e gravemente compromessa, nella quale sono coinvolti gli *OMISSIS* della società Gruppo Capasso s.r.l., che operano con suddivisione organizzata e sistematica di ruoli. Occorre, inoltre, constatare l'esistenza di una stretta rete di rapporti tra gli amministratori di fatto e di diritto della società Gruppo Capasso srl, i soci della società satellite Eko tekno srl e i funzionari del comune di Grumo Nevano, coinvolti negli illeciti penali contestati; nonché la particolare disinvoltura nella gestione tecnica e amministrativa della gara di appalto e il ricorso, non occasionale, a pratiche illecite in fase di esecuzione.

Non si ritiene opportuno adottare la misura dell'ordine di rinnovazione degli organi sociali e la sostituzione dei soggetti coinvolti, ai sensi dell'art. 32, comma 1, lett. a). In considerazione dei ristretti limiti di tempo e dell'ampio coinvolgimento, anche se a diverso titolo, degli organi sociali e amministrativi della Gruppo Capasso srl, tale misura appare infatti insufficiente e prevedibilmente destinata ad essere disattesa, oltre che sconsigliabile in considerazione della esigenza di intervenire tempestivamente ed efficacemente. Con riguardo alle argomentazioni difensive della Gruppo Capasso circa il sopravvenuto radicale mutamento della compagine sociale (*sub lett. a*) si evidenzia che il mero mutamento della compagine sociale e amministrativa, che sarebbe avvenuto nel luglio 2018, appare del tutto insufficiente al ristabilimento delle condizioni di legalità cui la misura è preposta.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Al contempo, occorre prendere atto della imminente scadenza dell'appalto turbato. Tale circostanza si pone quale condizione dirimente per l'adozione di una misura che incida sul contratto medesimo o sugli organi societari.

Ove il Comune di Grumo Nevano abbia, nelle more, avviato il procedimento di proroga tecnica del contratto al fine di garantire la continuità del servizio nei tempi necessari all'espletamento della nuova gara, le circostanze sopra rappresentate sono idonee a giustificare la richiesta della misura della straordinaria e temporanea gestione di cui all'art. 32, comma 1, lett. b). Scopo dell'adottando provvedimento prefettizio è quello di garantire la continuità dell'esecuzione del contratto pubblico, limitatamente alla completa esecuzione del contratto d'appalto.

Ove il Comune di Grumo Nevano non intenda prorogare il contratto con la Gruppo capasso srl, si ritiene in ogni caso applicabile la misura del monitoraggio e sostegno dell'impresa di cui all'art. 32, comma 8. Tale misura non è temporalmente limitata al singolo rapporto negoziale condizionato dagli illeciti e estende la sua azione alla complessiva gestione dell'impresa mediante l'inserimento nella compagine imprenditoriale di un presidio di esperti in grado di stimolare l'avvio di un percorso finalizzato a riportare la linea gestionale su canoni di legalità e trasparenza.

Pare, a tal proposito, opportuno evidenziare che il regime di accantonamento degli utili che derivano dal contratto commissariato costituisce una disciplina cautelare che si affianca alla gestione controllata del contratto e completa il sistema di tutela dell'interesse pubblico, aggiungendo all'esigenza di prosecuzione del contratto commissariato anche la salvaguardia del recupero "*patrimoniale*" che può conseguire dalla definizione del procedimento penale. Tale regime si applica anche relativamente ai corrispettivi per le prestazioni pregresse, il cui recupero compete ai nominandi commissari a prescindere dal fatto che esse siano riferite a prestazioni rese in epoca antecedente all'applicazione della misura commissariale. La considerazione di tale aspetto pare assorbente rispetto alle argomentazioni difensive esposte dalla Gruppo Capasso, sopra riassunte sub lettera c), sulla non profittevolezza del commissariamento.

Le argomentazioni difensive della Gruppo Capasso, prodotte con nota n. 76516 del 17.09.2018, non possono essere accolte. In particolare, si evidenzia che in considerazione della riscontrata pervasività del contesto criminale e della consolidata interferenza e confusione tra soggetti apicali dell'amministrazione comunale e dell'organizzazione societaria, il mero mutamento della compagine sociale e amministrativa da parte della società appare del tutto insufficiente a ricondurre l'attività dell'impresa entro canoni di legalità. Peraltro, entro il descritto contesto criminale, l'atteggiamento passivo degli amministratori di diritto e la mancanza di condotte di costoro, determinanti delle ipotesi di reato, confermano che la società Gruppo Capasso è in realtà



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

amministrata in via di fatto da parte di altri soggetti e che i suddetti amministratori assumono una veste meramente formale. La ricostruzione dei fatti, contestata dalla Gruppo Capasso srl in quanto sarebbe fondata esclusivamente su presunzioni, appare invero oggettivamente comprovata dalla ordinanza cautelare esaminata e sostenuta da riscontri oggettivi.

Tanto premesso, individuata, ai sensi dell'art. 32, comma 1, nel Prefetto di Napoli la competenza territoriale per l'adozione della misura.

SI PROPONE

al Prefetto di Napoli di disporre la misura della straordinaria e temporanea gestione, ai sensi dell'art. 32, comma 1, lett. b), del d.l. 90/2014, nei confronti della società GRUPPO CAPASSO s.r.l. (C.F. 06358431218), limitatamente all'affidamento dei servizi di igiene urbana e gestione integrata dei rifiuti solidi urbani sul territorio del Comune di Grumo Nevano (NA)” (CIG 5004921F73). In alternativa, per quanto illustrato nella motivazione, si propone l'adozione della misura del sostegno e monitoraggio, ai sensi dell'art. 32, comma 8 del d.l. 90/2014.

La presente richiesta di straordinaria gestione è trasmessa anche al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli Nord, ai sensi del citato art. 32, comma 1, e sarà, altresì, pubblicata sul sito istituzionale dell'Autorità, nell'apposita sezione dedicata alle «Misure straordinarie - art. 32, d.l. 24 giugno 2014, n. 90».

Si allegano i documenti di cui all'unito elenco.

Roma, 25 settembre 2018

Raffaele Cantone
(firmato digitalmente)

Elenco documenti allegati

- 1) Anac, Analisi dell'ordinanza di applicazione di misure cautelari personali del G.I.P. presso il Tribunale di Napoli Nord (nell'ambito del proc. Pen. N. 12854/16 R.G.N.R. – N. 1667/17 R.G. G.I.P.), ai fini dell'applicabilità dell'art. 32 del d.l. 90/14 convertito dalla l. 114/2014. Nota informativa prot. 61539 del 12.07.2018;
- 2) Lettera di trasmissione ordinanza custodia cautelare da Procura di Napoli;



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

- 3) Ordinanza di applicazione e di rigetto di misura cautelare coercitiva personale n. 186/18, emessa in data 31.05.2018 dal Giudice delle Indagini Preliminari presso il Tribunale di Napoli Nord, dott. Fabrizio Finamore, nell'ambito del procedimento penale R.G.N.R. n. 12854/16;
- 4) Visura camerale Gruppo Capasso;
- 5) Stazione Unica Appaltante, Decreto provveditoriale n. 18902 del 18.07.2013;
- 6) Comune di Grumo Nevano, Contratto n. 861-2013;
- 7) Anac, richiesta informazioni Grumo Nevano nota prot. 54256 del 21.06.2018;
- 8) Comune di Grumo Nevano, Nota acquisita al prot. Anac n. 55364 del 25.06.2018;
- 9) Comune di Grumo Nevano, Nota acquisita al prot. Anac n. 63363 del 17.07.2018;
- 10) Visura di Eko tekno impianti;
- 11) Anac, Nota di risposta a istanza di vigilanza collaborativa;
- 12) Anac, Nota prot. n. 67779 del 02.08.2018, Comunicazione di avvio del procedimento;
- 13) Gruppo Capasso, nota prot. n. 68948 del 07.08.2018, richiesta di presa visione atti e acquisizione in formato elettronico ai sensi del "Regolamento",
- 14) Gruppo Capasso, Osservazioni difensive, nota n. 76516 del 17.09.2018.