



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Ill.mo sig. Prefetto di Roma

Oggetto: Richiesta di straordinaria e temporanea gestione della Impresa Costruzioni Giuseppe Maltauro S.p.A. con riferimento all'appalto per la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori di realizzazione dell'impianto di cementazione di soluzioni liquide radioattive – impianto Cemex (Impianto Eurex di Saluggia – Vercelli della SO.G.I.N. S.p.A). - (art. 32, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114).

Con la presente si propone all'ill.mo Prefetto di Roma 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, con riferimento all'appalto per la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori di realizzazione dell'impianto di cementazione di soluzioni liquide radioattive (impianto CEMEX), presso il sito EUREX di Saluggia – Vercelli gestito dalla SO.G.I.N. S.p.A.

Ai fini di una maggiore chiarezza espositiva, l'illustrazione delle ragioni a sostegno della richiesta sarà preceduta da una breve disamina delle disposizioni di cui all'art. 32 del citato decreto e da una sommaria ricostruzione dei fatti che hanno condotto alla proposta odierna.

Malgrado la recente introduzione dell'art. 32, le misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio sono state già oggetto di numerose applicazioni¹.

In particolare, per quanto concerne la società appaltatrice, sono stati già disposti due commissariamenti da parte del Prefetto di Milano, nell'ambito dei lavori di "Expo 2015": uno nei confronti della società Impresa Costruzioni Giuseppe Maltauro S.p.A.² e uno nei confronti della predetta società e della Tagliabue S.p.A.³.

¹ I provvedimenti di commissariamento disposti dai prefetti e le relative richieste sono reperibili nel sito dell'Autorità nazionale anticorruzione in un'apposita sezione denominata "Misure straordinarie – art. 32, d.l. n. 90/2014".

² Ci si riferisce alla misura disposta, in data 16 luglio 2014, dal Prefetto di Milano, su proposta del Presidente dell'Anac in data 10 luglio 2014, nei confronti della Impresa Costruzioni Giuseppe Maltauro S.p.A. con riferimento all'appalto relativo alle c.d. "Architetture di servizio".

³ Ci si riferisce alla misura disposta, in data 3 novembre 2014, dal Prefetto di Milano, su proposta del Presidente dell'Anac in data 22 ottobre 2014, nei confronti delle medesima società Impresa Costruzioni Giuseppe Maltauro S.p.A. e della Tagliabue S.p.A. con riferimento all'appalto relativo alle "Vie d'acqua sud".



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

La conversione parlamentare del decreto, accanto a meri aggiustamenti formali (si veda la modifica del riferimento all'art. 19 del medesimo decreto contenuta nel comma 1) o a previsioni di nuovi obblighi di semplice comunicazione (è stabilito che della richiesta del Presidente dell'Anac sia informato il procuratore della Repubblica), ha introdotto anche novità sostanziali e procedurali significative (la più importante delle quali è certamente quella che consente l'adozione della misura anche nei confronti dei concessionari di lavori pubblici o di contraenti generali, innestata nel primo comma) – alcune delle quali, invero, già anticipate in via interpretativa⁴.

Rinviando integralmente a quanto già argomentato nelle precedenti proposte sopra richiamate ci si limiterà in questa sede a una brevissima disamina delle principali questioni interpretative.

L'art. 32 persegue un duplice obiettivo: il primo è quello di evitare che le doverose indagini della magistratura penale su fatti illeciti connessi alla gestione degli appalti o delle concessioni di lavori pubblici possano impedire o ritardare la conclusione di opere pubbliche, soprattutto nel caso in cui rivestano un'importanza strategica per il Paese, ovvero possano compromettere la prestazione di servizi e forniture, a maggior ragione in quei casi in cui si tratti di servizi indifferibili ai quali deve essere garantita la necessaria continuità; l'altro è di impedire che l'esigenza di esecuzione dell'appalto o della concessione si possa tradurre nell'attribuzione di un (indiretto) vantaggio all'autore dell'illecito, il quale si troverebbe a conseguire il profitto della propria attività criminosa⁵.

Al fine di soddisfare tale duplice finalità, il legislatore ha conferito al Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione il potere di intervenire, all'esito di una valutazione sulla gravità dei fatti accertati, attivando due distinti procedimenti, tra loro alternativi.

In primis, il Presidente può proporre al prefetto competente di ordinare la rinnovazione degli organi sociali. Tale richiesta è finalizzata ad estromettere dalla *governance* societaria il soggetto coinvolto nei fatti illeciti; la mancata ottemperanza all'ordine, entro il termine di trenta giorni, comporta l'adozione, da parte del prefetto, di un provvedimento di straordinaria e temporanea gestione dell'impresa appaltatrice “*limitatamente alla completa esecuzione del contratto di appalto o della concessione*” (art. 32, comma 1, lettera a).

In secondo luogo, ove all'esito di una valutazione complessiva risulti la particolare gravità della fattispecie, il legislatore prevede che, su proposta del Presidente dell'Autorità, il prefetto possa disporre direttamente il commissariamento coattivo.

I presupposti per la richiesta e l'applicazione di tali misure, nel disegno del legislatore chiaramente alternative, sono identici. Tuttavia, la seconda – ritenuta più grave in quanto molto più invasiva e penetrante rispetto all'autonomia imprenditoriale – è consentita solo in presenza di una valutazione che accerti il maggiore livello di gravità dei fatti.

⁴ Ci si riferisce, in particolare, all'individuazione del prefetto competente *ratione loci* oggi specificamente individuato dal comma 1 nel prefetto del luogo in cui ha “sede la stazione appaltante”. Nella citata richiesta di commissariamento del 10 luglio 2014, in data dunque antecedente alla conversione del decreto, la disposizione di cui al comma 1 dell'art. 32, che conteneva la generica locuzione di “prefetto competente” era stata già interpretata nel senso di ascrivere la competenza in capo al prefetto del luogo in cui ha sede la stazione appaltante e alle medesime conclusioni era giunto anche il Prefetto di Milano nel pure citato provvedimento del 16 luglio.

⁵ Alle medesime conclusioni perviene l'ordinanza del Consiglio di Stato, sez. IV, 16 settembre 2014, n. 4089/2014.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Come in ogni provvedimento cautelare, due sono i presupposti alla base della richiesta del Presidente dell'ANAC. Il primo attiene al “*fumus boni iuris*” che implica l’acquisizione di elementi concreti in ordine al fatto che l’appalto o la concessione siano connessi a un’attività di tipo illecito. Deve trattarsi, di elementi tali da far ritenere, con una qualificata probabilità, che il fatto della illecita aggiudicazione di un appalto si sia verificato.

Il secondo presupposto è collegato alla graduazione della gravità del fatto accertato che consente di optare per una o l’altra delle due misure. Ne consegue che la proposta delle misure di cui al comma 1, lettera b) sarà avanzata al prefetto ove tale valutazione induca a ritenere che i fatti siano connotati da una particolare gravità. Esemplicativamente, la valutazione in ordine al livello gravità potrà fondarsi sul complessivo comportamento tenuto dall’autore dell’illecito, dalla pervasività del sistema corruttivo, dal coinvolgimento della compagine societaria nella gestione illecita dell’appalto, dalla permanenza negli *asset* societari di soggetti con una notevole capacità di influenzare le scelte dell’impresa o la presenza di ulteriori elementi attestanti il rischio di condizionamenti illeciti nella esecuzione del contratto in essere.

La proposta di adozione del commissariamento si basa, dunque, su due presupposti oggettivi:

- a) La sussistenza del *fumus boni iuris*, come sopra brevemente ricostruito, nell’accertamento del quale devono emergere fatti connotati da una “considerevole gravità”;
- b) L’attribuibilità dei fatti e delle condotte di cui al punto precedente all’impresa aggiudicataria di un appalto, a un concessionario di lavori pubblici o a un contraente generale.

Con riferimento alla vicenda in esame, gli elementi probatori attestanti che l’appalto in questione è stato acquisito in modo illecito possono ricavarsi integralmente dall’ordinanza di custodia cautelare emessa dal Gip presso il Tribunale di Milano, dott. Fabio Antezza, in data 6 maggio 2014, nell’ambito del procedimento penale n. 948/2011 R.G.N.R.

Quest’ultima ordinanza – da ritenersi in questa sede integralmente richiamata – ricostruisce, con assoluta chiarezza, tutta l’attività illecita posta in essere da Enrico Maltauro, amministratore delegato pro-tempore della Impresa Costruzioni Giuseppe Maltauro S.p.A., anche con riferimento all’appalto per la “Progettazione esecutiva e l’esecuzione dei lavori di realizzazione dell’impianto di cementazione di soluzioni liquide radioattive - impianto CEMEX” presso il sito Eurex di Saluggia-Vercelli.

Tale appalto è stato aggiudicato con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa dalla Sogin S.p.A., in data 21 dicembre 2012, al RTI costituito dalla Saipem S.p.A. in qualità di mandataria e dalla Impresa Costruzioni Giuseppe Maltauro S.p.A. in qualità di mandante (con avvalimento a favore della Saipem S.p.A. da parte della società francese AREVA NC S.A. per le attività di ingegneria nucleare).

L’importo di aggiudicazione è stato di 98.000.000,00 euro (I.V.A. esclusa), con una distribuzione percentuale sul valore dell’appalto tra le due società pari, rispettivamente, al 70% e al 30%. Il relativo contratto è stato stipulato in data 26 febbraio 2013.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

L'ordinanza sopra richiamata ricostruisce con assoluta chiarezza tutta l'attività illecita posta in essere dagli indagati al fine di ottenere l'aggiudicazione della gara.

Nella ricostruzione dei fatti compiuta dal GIP di Milano – fondata su numerose intercettazioni telefoniche ed ambientali, dal contenuto e significato inequivocabili, e su riscontri precisi e puntuali raccolti dalla p.g. delegata – è risultato che:

- a) gli indagati hanno posto in essere attività criminosa diretta in concreto a favorire in primo luogo l'assegnazione di appalti indetti dalla Sogin S.p.A. alla principale società di riferimento del sodalizio, cioè all'Impresa Costruzioni Giuseppe Maltauro S.p.A., nell'immediato, come nel caso dell'impianto CEMEX di Saluggia, ma anche in una prospettiva futura, come nel caso delle attività programmate dalla medesima Sogin per lo smantellamento e la decontaminazione della centrale nucleare di Trino Vercellese⁶;
- b) la procedura ad evidenza pubblica relativa alla progettazione ed esecuzione dei lavori relativi al sito di Saluggia (VC) per la realizzazione di un deposito di processo e uno di stoccaggio dei rifiuti radioattivi cementificati (impianto CEMEX) è stato oggetto di turbativa da parte degli indagati e la relativa aggiudicazione è proprio il risultato della loro attività illecita⁷, come attesta anche il fatto che Enrico Maltauro, amministratore e *dominus* indiscusso della società, è stato sottoposto alla misura della custodia cautelare in carcere, fra l'altro per il delitto di turbata libertà degli incanti – ex artt. 353 e 353 bis – anche con riferimento all'appalto di cui alla presente proposta;
- c) nel corso degli incontri programmati, Gianstefano Frigerio, Sergio Cattozzo, Primo Greganti e Luigi Grillo sono stati costantemente in contatto con i vertici della Sogin e, in particolare, con Giuseppe Nucci, quale amministratore delegato pro-tempore e Alberto Alatri, procuratore oltre che responsabile pro-tempore dell'Area amministrazione, finanze e controllo della medesima società, nonché, sia pure in misura minore, con Vincenzo Ferrazzano, responsabile legale e societario della ripetuta società pubblica⁸;
- d) attraverso tali contatti reiterati, che sono sfociati in doni, collusioni e condizionamenti in favore dei pubblici ufficiali sopra citati, i sodali turbavano le procedure di gara e i procedimenti amministrativi al fine di condizionare le modalità di scelta del contraente presso la Sogin S.p.A., in favore della Impresa Costruzioni Giuseppe Maltauro, tra cui il procedimento relativo all'appalto aggiudicato dalla Sogin S.p.A. al raggruppamento temporaneo di imprese Saipem (mandatario) e Maltauro (mandante);
- e) gli associati pattuivano, ancor prima dell'aggiudicazione dell'appalto *de quo*, versamenti in denaro per complessivi 600 mila euro, da corrispondersi da parte di Maltauro Enrico, in favore di Frigerio, Cattozzo e Grillo⁹;

⁶ Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p. 82 e ss.

⁷ *ivi*, p. 84.

⁸ Cfr. Nota informativa del 15 ottobre 2014, a firma del gen. Francesco Carofiglio, p. 4.

⁹ Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p. 92 e ss.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

- f) il sistema di cooptazione dei pubblici ufficiali Nucci e Alatri, da parte dell'associazione – al pari di quanto accertato con riferimento ad appalti pubblici oggetto delle altre turbative organizzate dallo stesso sodalizio – è stato attuato, in particolare, da Frigerio, Cattozzo e Grillo e in parte da Greganti, anche attraverso sistematiche, allettanti “utilità” promesse ai menzionati pubblici ufficiali e consistenti in “protezione politica e sviluppi di carriera” all'interno della Sogin S.p.A. per Alatri; in “sostegno e protezioni politiche” per Nucci, in vista di una futura collocazione in società pubbliche, nell'eventualità, effettivamente verificatasi nel settembre 2013, di una sua sostituzione all'interno di Sogin S.p.A.¹⁰

Alla luce dei fatti sinteticamente ricostruiti, nessun dubbio può sorgere in ordine alla sussistenza del *fumus boni iuris*, come sopra delineato.

Quanto alla valutazione di gravità che giustifica la presente proposta di commissariamento, i fatti così come ricostruiti nel provvedimento restrittivo adottato dal Gip presso il Tribunale di Milano e riportati in estrema sintesi poco sopra appaiono di per sé già connotati da quegli elementi che da soli potrebbero essere sufficienti a giustificare l'adozione della più grave misura del commissariamento dell'appalto di cui alla lett. b), dell'art. 32 più volte richiamato.

Nella graduazione della gravità dei fatti non può non tenersi conto della circostanza che, come sopra evidenziato, la società in questione è riuscita ad aggiudicarsi altri appalti (quello relativo alle c.d. “Architetture di Servizio” e quello relativo alle “Vie d'acqua sud”, nell'ambito del complesso delle attività connesse ad EXPO 2015) sempre grazie ad una turbativa d'asta e ad una mediazione corruttiva. Un dato, questo, che inconfutabilmente dimostra come la società abbia una rilevante capacità di ottenere illecitamente commesse pubbliche, facendo ricorso all'appoggio di intermediari e pubblici ufficiali diversi, disponibili ad assecondarne gli obiettivi illeciti. Il carattere tendenzialmente seriale delle condotte, anche in una prospettiva di appalti futuri, impone di optare per la più grave misura amministrativa.

In secondo luogo, vanno tenute in debita considerazione, nella procedura valutativa, anche le modalità di esecuzione delle anzidette condotte, caratterizzate da collaudate tecniche organizzative strumentalizzate alla corruzione sistematica e poste in essere con “professionalità” e “gestione imprenditoriale”.

I mutamenti della *governance* aziendale promossi dalla Maltauro S.p.A., già subito dopo l'emissione della citata ordinanza di custodia cautelare, pur essendo apprezzabili, non hanno fatto venir meno i rischi di ulteriori condizionamenti illeciti nell'esecuzione dell'appalto. Anche con riferimento all'appalto in questione, risulta, pertanto, evidente la necessità di porre in essere misure preordinate a salvaguardare gli interessi pubblici coinvolti e a garantire che l'appalto venga eseguito al riparo da ulteriori tentativi di infiltrazione criminale, nonché a escludere che la società possa trarne ulteriori profitti illeciti.

¹⁰ Cfr. Nota informativa del 15 ottobre 2014, a firma del gen. Francesco Carofiglio, p. 6 e ordinanza di custodia cautelare, p. 85 e ss.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Tale necessità può ritenersi soddisfatta attraverso l'applicazione della misura del commissariamento di cui all'art. 32, comma 1, lett. b), cui deve necessariamente accompagnarsi la sospensione dei poteri di disposizione e gestione degli organi di amministrazione della società, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo.

L'adozione della misura di cui all'art. 32, comma 1, lettera b), per quanto di interesse in questa sede, presuppone la natura pubblica dell'appalto incriminato.

Nella fattispecie in esame, va evidenziato che la Sogin S.p.A., con sede in Roma, rientra nel novero degli enti di diritto privato in controllo pubblico. Infatti, la detta società, costituita il 1° novembre 1999, in attuazione del d.lgs. 16 marzo 1999, ha quale socio unico il Ministero dell'economia e finanze che ne detiene interamente il capitale sociale.

La società è responsabile della bonifica ambientale dei siti nucleari italiani e della gestione e messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi prodotti dalle attività industriali, di ricerca e di medicina nucleare. In altri termini, la società in esame persegue i compiti e le finalità operative pubbliche di controllare, smantellare, decontaminare e gestire i rifiuti radioattivi (*decommissioning*) degli impianti nucleari italiani, la cui operatività è venuta a cessare in conseguenza degli esiti dei referendum abrogativi del 1987. Per l'espletamento delle funzioni e dei compiti suddetti, la società utilizza gli strumenti degli appalti di opere e servizi secondo le procedure di diritto pubblico ora definite Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

Alla luce di quanto sopra, nessun dubbio può sorgere in merito alla natura pubblicistica delle procedure di appalto e alla qualifica della società quale organismo di diritto pubblico.

La proposta di commissariamento con riferimento alla sola mandataria di un RTI non sembra porre particolari difficoltà applicative, tenuto conto del fatto che il raggruppamento temporaneo di imprese rappresenta uno strumento volto ad agevolare la partecipazione alle gare di appalto e non dà luogo – come è stato chiarito anche dalla giurisprudenza risalente (Cons. Stato, sez. V, 16 aprile 1987, n. 246) fino alla più recente (Cons. Stato, Ad. Plen., 13 giugno 2012, n. 22) – alla costituzione di un soggetto autonomo e distinto dalle imprese che lo compongono (mancando qualunque organizzazione comune), né a un rigido collegamento strutturale.

Da ultimo, per quanto attiene alla individuazione del prefetto competente, dovendo questi essere individuato, ai sensi dell'art. 32, comma 1, “in relazione al luogo in cui ha sede la stazione appaltante”, è da ritenere competente il Prefetto di Roma.

L'avvio del procedimento di cui alla presente richiesta è stato comunicato, ai sensi degli artt. 7 e segg. della l. n. 241/1990, al legale rappresentante della Impresa Costruzioni Giuseppe Maltauro S.p.A., con nota Prot. n. 20715 del 4 dicembre 2014.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

L'Impresa Costruzioni Giuseppe Maltauro, in data 10 dicembre, ha presentato l'allegata memoria (Prot. n. 20896/2014) al cui contenuto si rinvia, non ritenendosi necessarie ulteriori argomentazioni in merito.

Un breve inciso va aggiunto con riferimento alle argomentazioni sulla revisione organizzativa della società e sull'assetto della nuova *governance*, solo al fine di evidenziare che tali iniziative non sono state ritenute sufficienti, per il Prefetto di Milano, a scongiurare il rischio di ulteriori future ingerenze illecite nella gestione del contratto di appalto relativo alle "Vie d'acqua sud", il quale è stato oggetto di commissariamento con decreto del 3 novembre 2014.

La presente richiesta di commissariamento è stata, altresì, trasmessa al Procuratore della Repubblica di Milano, per adempiere all'obbligo di cui al comma 1, dell'art. 32, del d.l. n. 90/2014, come convertito dalla legge n. 114/2014.

Tanto premesso, si propone al Prefetto di Roma l'adozione della più grave misura del commissariamento ex art. 32, comma 1, lettera b), del decreto legge n. 90/2014, della Impresa Costruzioni Giuseppe Maltauro S.p.A., nella sua qualità di mandante del raggruppamento temporaneo costituito con la Saipem S.p.A. (in qualità di mandataria), limitatamente all'appalto per la "Progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori di realizzazione dell'impianto di cementazione di soluzioni liquide radioattive - impianto CEMEX", presso il sito Eurex di Saluggia-Vercelli, gestito dalla SO.G.I.N. S.p.A., 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.

Si allegano i seguenti atti e documenti:

- 1) Ordinanza di custodia cautelare emessa dal GIP presso il Tribunale di Milano il 6 maggio 2014, nell'ambito del procedimento penale iscritto al n. 948/2011 R.G.N.R.
- 2) Nota informativa, a firma del Gen. Francesco Carofiglio, in data 15 ottobre 2014;
- 3) Nota informativa integrativa, a firma del Gen. Francesco Carofiglio, in data 6 novembre 2014;
- 4) Comunicazione di avvio del procedimento del 4 dicembre 2014 (Prot. n. 20715/2014);
- 5) Memoria del 9 dicembre 2014, a firma del Presidente del Consiglio di amministrazione della Impresa Costruzioni Giuseppe Maltauro S.p.A. (Prot. n. 20896/2014).

Roma, 11 dicembre 2014.

Raffaele Cantone