



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Autorità Nazionale Anticorruzione
Prot. **Uscita del 19/06/2015**
Numero: **0078721**
Ufficio: **PRES - SGPRES**

Ill.mo Prefetto di Catania

Oggetto: Proposta di applicazione della misura della straordinaria e temporanea gestione dell'appalto relativo all'affidamento per tre anni dei servizi e delle forniture per la "*gestione del centro di accoglienza per richiedenti asilo (C.A.R.A.) sito nel comune di Mineo*", aggiudicato all'A.T.I. composta dal Consorzio di Cooperative Sociali "Casa della Solidarietà" (mandataria) con sede in Roma, La Cascina Global Service s.r.l. (mandante) con sede in Roma, Consorzio di Cooperative Sociali SISIFO (mandante) con sede in Palermo, Consorzio Sol Calatino s.c.s. (mandante) con sede in Caltagirone (CT), Senis Hospes s.c.s. (mandante) con sede in Senise (PZ), Pizzarotti & C. s.p.a. (mandante) con sede in Parma e dalla Associazione Italiana della Croce Rossa - Comitato Provinciale di Catania (mandante) - Art. 32, comma 1, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014.

Con la presente si propone all'ill.mo Prefetto di Catania 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, dell'appalto relativo alla "*gestione del centro di accoglienza per richiedenti asilo (C.A.R.A.) sito nel comune di Mineo*", aggiudicato al raggruppamento temporaneo di imprese di cui fanno parte il Consorzio di Cooperative Sociali "Casa della Solidarietà" in qualità di mandataria e, tra le altre, La Cascina Global Service s.r.l. in qualità di mandante.

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.

L'art. 32, comma 1, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, dispone l'applicabilità delle misure straordinarie ivi previste nel caso in cui si siano acquisiti elementi concreti in ordine al fatto che l'appalto o la concessione, con una qualificata



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

probabilità, sono connessi a un'attività di tipo illecito, con riferimento alle fattispecie di reato espressamente previste dalla norma o ad altre "rilevate situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali".

La *ratio* della norma è quella di salvaguardare i tempi di esecuzione delle commesse pubbliche, mediante la previsione di misure volte a garantire che le indagini della magistratura possano svolgersi senza impedire o ritardare la conclusione degli appalti, nonché ad evitare che la prosecuzione del contratto possa tradursi nell'attribuzione di un indiretto vantaggio all'impresa incriminata e di porre l'appalto o la concessione al riparo da ulteriori condizionamenti illeciti mediante la costituzione di un presidio amministrativo a tutela della legalità della gestione contrattuale.

Questa Autorità ha optato per un'interpretazione garantista delle disposizioni in esame, in forza della quale il Presidente dell'Anac potrà avanzare al prefetto competente la richiesta del provvedimento cautelare solo allorché la notizia di illecito abbia raggiunto una consistenza oggettiva, ossia un suo "spessore probatorio", sulla base del quale egli ritenga sussistenti "*fatti gravi ed accertati, anche ai sensi dell'art. 19, comma 5, lett. a)*", come precisato dall'art. 32 in esame.

In forza di tale scelta interpretativa, 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 sono connessi a un'attività di tipo illecito, riconducibile all'impresa aggiudicataria dell'appalto, al concessionario di lavori pubblici o al contraente generale.

In secondo luogo, il Presidente dell'Autorità è tenuto a graduare la gravità dei fatti accertati, sulla base del principio di proporzionalità e a calibrarla sulle tre differenti misure previste dall'articolo 32, tenuto 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 *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 nella esecuzione del contratto in essere.

All'esito di tale graduazione, il Presidente opererà per la misura dell'ordine di rinnovazione degli organi sociali, di cui all'art. 32, comma 1, lett. a), ove ritenga sufficiente il mero allontanamento dell'amministratore coinvolto negli illeciti; propenderà, invece, per il commissariamento di cui all'art. 32, comma 1, lett. b) come *extrema ratio*, allorché emergano elementi di eccezionale gravità o nei casi di una significativa compromissione dell'impresa; proporrà, da ultimo, la misura del sostegno e del monitoraggio, di cui al comma 8 del medesimo articolo, nei casi più lievi ovvero laddove siano direttamente coinvolti nell'illecito soggetti diversi dagli amministratori o dai legali rappresentanti dell'impresa, ma capaci comunque di condizionarne l'operato, per la posizione o il ruolo ricoperti all'interno della stessa.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

La richiesta di rinnovazione degli organi sociali 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).

Qualora, all'esito di una valutazione complessiva, risulti la particolare gravità della fattispecie, il legislatore prevede che, su proposta del Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, il prefetto possa disporre direttamente la straordinaria e temporanea gestione dell'impresa appaltatrice. In tale ultima ipotesi, si configura una sorta di commissariamento parziale dell'impresa, mediante la nomina di uno o più amministratori straordinari i quali, senza doversi occupare dell'intera attività sociale, saranno tenuti a portare a termine l'appalto o la concessione “*incriminati*”, accantonando l'eventuale utile di impresa in un fondo speciale, in funzione degli eventuali interventi (quali confische o risarcimenti) che potrebbero essere disposti a seguito dell'accertamento penale. Tale misura non incide sulla *governance* complessiva dell'impresa, ma sospende i poteri dell'imprenditore o degli organi sociali limitatamente all'esecuzione di quello specifico contratto o concessione.

Da ultimo, il Presidente dell'Anac sarà chiamato a formulare una proposta di sostegno e monitoraggio dell'impresa, ai sensi del comma 8 dell'articolo 32 in esame, nei casi più lievi, laddove non abbia riscontrato la eccezionale gravità dei fatti, né il carattere seriale delle condotte, ma ritenga comunque necessario costituire un presidio di legalità nell'impresa, ovvero nel caso in cui siano direttamente coinvolti nell'illecito soggetti diversi dagli amministratori o dai legali rappresentanti dell'impresa, ma capaci di condizionarne l'operato, per la posizione o il ruolo ricoperti all'interno della stessa¹.

Con riferimento alla procedura che ha condotto alla stipula del contratto di cui alla presente richiesta, il Consorzio di Comuni “*Calatino Terra d'Accoglienza*”² ha indetto, con determinazione dirigenziale n. 58 del 24 aprile 2014, una procedura aperta, con aggiudicazione in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per l'affidamento triennale dei servizi e delle forniture per la gestione del centro di accoglienza per i richiedenti asilo (di seguito C.A.R.A.) sito nel comune di Mineo, con

¹ Si veda, in argomento, anche l'interpretazione del comma 8, dell'art. 32, effettuata nelle “*Seconde linee guida per l'applicazione delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione anticorruzione e antimafia*”, stipulate tra questa Autorità e il Ministero dell'interno il 27 gennaio 2015, pp. 4 e 5.

² Il Consorzio tra Comuni “*Calatino Terra d'Accoglienza*” è stato costituito in data 28.12.2012 per la gestione del C.A.R.A. di Mineo e, sulla base della Convenzione sottoscritta in data 20.12.2013 con la Prefettura di Catania per conto del Ministero dell'Interno, ha assunto “il ruolo di stazione appaltante per la selezione del soggetto gestore” del C.A.R.A. di Mineo dal 1° gennaio 2014.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

un'ospitalità media di 3.000 immigrati, per un importo a base d'asta di € 97.893.000,00, iva compresa³. È stato nominato Responsabile Unico del Procedimento il dott. Giovanni Ferrera, Direttore Generale del Consorzio stesso.

Il C.A.R.A. ha sede nel territorio del Comune di Mineo, presso il "Residence degli Aranci", complesso immobiliare di proprietà della società "Pizzarotti", attualmente oggetto di un contratto di locazione triennale stipulato in data 2 aprile 2014.

In data 24 giugno 2014, il Consorzio "Calatino Terra d'Accoglienza" ha nominato la commissione aggiudicatrice di gara, composta da Giovanni Ferrera in qualità di Presidente, e da Luca Odevaine e Salvatore Lentini in qualità di componenti.

Alla procedura di gara hanno partecipato due concorrenti: la C.O.T. Società Cooperativa e il raggruppamento temporaneo di imprese composto dal Consorzio di Cooperative Sociali "Casa della Solidarietà", in qualità di capogruppo, e da La Cascina Global Service s.r.l., Consorzio di Cooperative Sociali SISIFO, Consorzio Sol Calatino s.c.s., Senis Hospes s.c.s., Pizzarotti & C. s.p.a. e Comitato Provinciale della Croce Rossa di Catania, in qualità di mandanti.

Nella seduta del 25 giugno 2014, la commissione aggiudicatrice ha escluso dalla gara la C.O.T. Società Cooperativa per carenza dei requisiti di ammissibilità e per mancata presentazione dell'offerta conforme alle prescrizioni del bando di gara.

In data 30 giugno 2014, la commissione ha aggiudicato in via provvisoria l'appalto alla suddetta ATI, unica concorrente rimasta in gara, dopo averne valutato l'offerta, con un ribasso di 1,00671%, iva compresa. Il 30 luglio 2014, con determinazione dirigenziale n. 114, a firma del Direttore Generale Giovanni Ferrera, la gara è stata definitivamente aggiudicata alla costituenda ATI facente capo al Consorzio "Casa della Solidarietà". Il contratto d'appalto per la gestione del C.A.R.A. di Mineo è stato stipulato in data 26 settembre 2014, con decorrenza 1° ottobre 2014.

Nel corso del suddetto procedimento, la Società Cooperativa C.O.T. ha chiesto alla scrivente Autorità un parere di precontenzioso, ai sensi dell'art. 6, co. 7, lett. n) del d.lgs. 163/2006, invocando, sotto diversi profili, l'illegittimità del bando di gara predisposto dal Consorzio "Calatino Terra d'Accoglienza"⁴.

L'Autorità, con parere n. 15 del 25 febbraio 2015⁵, ha ritenuto illegittima la *lex specialis* della procedura in esame per contrasto con gli artt. 2, co. 1-bis, e 27 del d.lgs. 163/2006 e con i principi di concorrenza, proporzionalità, trasparenza, imparzialità ed economicità.

A seguito del pronunciamento dell'Autorità, il Consorzio "Calatino Terra d'Accoglienza" ha, in un primo momento, avviato la procedura per l'annullamento in autotutela della determinazione dirigenziale

³ L'importo dell'appalto è stato determinato in € 29,80 *pro capite* e *pro die*, iva inclusa, rapportato alla capienza minima prevista di 3.000 unità, e calcolato su base triennale.

⁴ L'istanza di parere è pervenuta all'Autorità in data 9 giugno 2014, ancor prima che fosse nominata la commissione aggiudicatrice.

⁵ Il parere di precontenzioso n. 15/2015 è stato impugnato dal raggruppamento aggiudicatario con ricorso al Tar Sicilia – Catania, ed è attualmente *sub iudice*.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

n. 114/2014 di aggiudicazione definitiva della gara⁶, salvo poi chiedere all'Autorità, a quasi un mese di distanza, la revisione del citato parere n. 15/2015, adducendo nuovi elementi di fatto e di diritto precedentemente non valutati e sospendendo contestualmente il procedimento in autotutela.

In data 6 maggio 2015⁷, l'Autorità ha dichiarato inammissibile la predetta istanza di revisione, in ragione della mancata deduzione e documentazione di sopravvenuti motivi di fatto e/o diritto rilevanti ai fini del riesame del parere n. 15/2015.

Ciò nonostante, con determinazione dirigenziale n. 76 del 14 maggio 2015, il Direttore Generale del Consorzio "Calatino Terra d'Accoglienza", Giovanni Ferrera, in qualità di Responsabile Unico del Procedimento, ha ritenuto di non procedere all'annullamento d'ufficio dell'aggiudicazione - sostenendo che la *lex specialis* non fosse in contrasto con la normativa invocata nel parere di precontenzioso - ed ha, quindi, confermato la determinazione dirigenziale n. 114/2014 di aggiudicazione definitiva della gara.

Con riferimento alla procedura che ha condotto alla stipula del citato contratto, gli elementi probatori attestanti che l'appalto in questione è stato acquisito in modo illecito possono ricavarsi integralmente dall'ordinanza di applicazione di misure cautelari emessa dal GIP presso il Tribunale di Roma, dott.ssa Flavia Costantini, in data 29 maggio 2015, nell'ambito del procedimento penale n. 30546/10 R.G.N.R..

La suddetta ordinanza – da ritenersi in questa sede integralmente richiamata – ricostruisce, con assoluta precisione e chiarezza, tutta l'attività illecita posta in essere da un sodalizio criminale organizzato secondo il vincolo associativo e per i fini di cui agli artt. 353 e 319 c.p., nonché i rapporti di natura corruttiva instaurati da Luca Odevaine, nell'ambito del suo ruolo istituzionale di appartenente al *Tavolo di Coordinamento Nazionale sull'accoglienza per i richiedenti e titolari di protezione internazionale*⁸ e in qualità di componente della commissione di gara per l'aggiudicazione dei servizi di gestione del C.A.R.A. di Mineo, con esponenti del gruppo imprenditoriale La Cascina.

I contenuti degli accordi corruttivi sono dimostrati in maniera incontrovertibile da una pluralità di intercettazioni ambientali, che hanno consentito, da un lato, di registrare incontri diretti tra Odevaine e gli esponenti del gruppo La Cascina, nel corso dei quali sono stati concordati i dettagli dell'accordo corruttivo, la consegna di somme di denaro in esecuzione degli accordi, l'alterazione della gara in corso per favorirne l'aggiudicazione al raggruppamento al quale partecipavano imprese del gruppo La Cascina e, dall'altro, di acquisire la narrazione che del contenuto di tali accordi rendeva lo stesso Odevaine a diversi suoi interlocutori⁹.

⁶ La procedura è stata avviata con nota prot. n. 639 del 19 marzo 2015.

⁷ Con nota prot. n. 56088 del 5 maggio 2015.

⁸ Istituito presso il Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno.

⁹ Cfr. Ordinanza di applicazione di misure cautelari, p. 203.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Risultano direttamente coinvolti nella presente vicenda, in quanto partecipanti agli accordi corruttivi, oltre a Luca Odevaine, i seguenti esponenti del gruppo imprenditoriale La Cascina: Domenico Cammisa¹⁰, Salvatore Menolascina¹¹, Francesco Ferrara¹² e Carmelo Parabita¹³.

In particolare, per la parte d'interesse, le indagini hanno consentito di individuare le specifiche modalità dell'accordo criminoso e i plurimi episodi di corruzione e di turbativa d'asta commessi dal sodalizio, consistenti principalmente nella promessa da parte dei citati rappresentanti del gruppo La Cascina di una retribuzione fissa mensile, concordata prima in 10.000 euro e poi aumentata a 20.000 euro dopo l'aggiudicazione della gara, da corrispondere a Luca Odevaine quale prezzo per lo stabile asservimento della sua funzione di pubblico ufficiale componente del Tavolo di Coordinamento Nazionale sull'immigrazione, istituito presso il Ministero dell'Interno, e quale prezzo per il compimento di atti contrari ai doveri d'ufficio come componente della commissione aggiudicatrice della gara indetta ad aprile 2014 per la gestione del C.A.R.A. di Mineo.

Nella fattispecie, l'attività finalizzata alla turbativa d'asta è stata compiuta mediante accordi collusivi preventivi tra Luca Odevaine e gli esponenti del gruppo La Cascina, diretti a predeterminare i soggetti economici che si sarebbero aggiudicati la gara, e anche mediante condotte fraudolente, consistenti nel concordare i contenuti del bando di gara in modo da eliminare ogni forma di competizione e favorire il raggruppamento al quale partecipavano imprese del suddetto gruppo imprenditoriale.

Le numerose intercettazioni telefoniche e ambientali hanno confermato la grave alterazione della procedura di aggiudicazione della gara in favore del gruppo La Cascina, intrapresa mediante una serie di incontri per stabilire le intese programmatiche della turbativa e per far prendere visione di documenti attinenti alla gara non ancora resi pubblici. Particolarmente significativo, al riguardo, è l'episodio avvenuto nel corso di una riunione tra Odevaine, il suo commercialista, Cammisa e Parabita, in cui Odevaine contatta al telefono Giovanni Ferrera, Direttore Generale del Consorzio "Calatino Terra d'Accoglienza" e futuro presidente della commissione aggiudicatrice, per discutere in modalità "viva voce", alla presenza dei rappresentanti de La Cascina, dei contenuti del bando in corso di preparazione e, in particolare, della previsione di un punteggio incrementale da attribuire per il possesso del requisito del centro cottura entro il raggio di 30 km, già inserito nei precedenti bandi, e decisivo per l'aggiudicazione della gara al raggruppamento di imprese nel quale erano inserite società del gruppo La Cascina¹⁴.

¹⁰ Amministratore delegato della Cooperativa di Lavoro La Cascina Soc. Coop. s.p.a. e componente del CdA de La Cascina Global Service s.r.l..

¹¹ Amministratore delegato del Consorzio Gruppo La Cascina e componente del CdA della Cooperativa di Lavoro La Cascina Soc. Coop. s.p.a.. Salvatore Menolascina viene definito da Luca Odevaine il "Presidente della Cascina", colui che prende le decisioni. Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, pp. 210 e 214.

¹² Vice Presidente del CdA della Cooperativa di Lavoro La Cascina Soc. Coop. s.p.a..

¹³ Componente del CdA de La Cascina Global Service srl e componente del CdA di Domus Caritatis Soc. Coop. Soc..

¹⁴ Conversazione intercettata in data 21 marzo 2014 all'interno degli uffici di Odevaine. Cfr. Ordinanza di applicazione di misure cautelari, p. 230.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Ad ulteriore conferma della manipolazione della gara, assume particolare rilievo anche la circostanza in cui Odevaine fornisce a Parabita le credenziali di accesso all'indirizzo di posta elettronica utilizzato per l'incarico di Mineo, consentendo così al suo interlocutore di avere cognizione piena, diretta e in anteprima dei documenti di gara, tra cui il capitolato d'appalto, oggetto di corrispondenza tra Ferrera e lo stesso Odevaine, unitamente ad ogni altra questione di dettaglio in merito alla redazione del bando¹⁵.

Le indagini hanno documentato, altresì, il fattivo interessamento degli esponenti del gruppo La Cascina per assicurarsi la nomina di Odevaine quale componente della commissione aggiudicatrice della gara, nomina che il Consorzio "Calatino Terra d'Accoglienza" compie in data 24 giugno 2014, ricorrendo all'espedito di assumere appena quattro giorni prima lo stesso Odevaine come collaboratore a tempo determinato part-time dell'Ufficio Progettazione, Gestione e Rendicontazione Fondi Europei.

Dalle attività tecniche di rilevazione telefonica e ambientale sono emersi, inoltre, chiari e ripetuti riferimenti al pieno coinvolgimento degli indagati negli accordi corruttivi stipulati con Luca Odevaine e al nesso sinallagmatico tra le sue retribuzioni concordate e ricevute dal gruppo La Cascina e il suo ruolo all'interno del Tavolo di Coordinamento. Particolarmente eloquente è la conversazione intercettata in data 10 marzo 2014, nella quale Odevaine espone a un dipendente del gruppo La Cascina (Javier Puletti) la natura dei suoi rapporti con il gruppo imprenditoriale e il suo ruolo istituzionale in ragione del quale era retribuito dal gruppo stesso («lavoro di collegamento con il Ministero dell'Interno per trovare la possibilità di implementare il lavoro e accordi sulla ripartizione degli utili»). La conversazione ha consentito di delineare meglio il ruolo dei diversi soggetti inquadrati nel gruppo La Cascina. Tra questi, in particolare, oltre a Salvatore Menolascina, indicato quale capo assoluto, e Domenico Cammisa, responsabile dell'area Sud (che, pertanto, si è occupato del centro di Mineo), Odevaine ha indicato anche Francesco Ferrara tra le persone con le quali si relazionava con maggior frequenza¹⁶.

Le intercettazioni ambientali hanno permesso di dare riscontro anche alla effettiva dazione delle tangenti, pattuite in esecuzione dell'accordo criminoso, e di documentare con certezza almeno cinque episodi in cui vi è stata consegna di denaro in contante da parte degli esponenti del gruppo La Cascina¹⁷. Peraltro, la gravità delle condotte criminose, finalizzate al condizionamento della gara per la gestione del C.A.R.A. di Mineo, trapela in modo significativo dalle modalità di quantificazione e di pagamento delle tangenti destinate a Odevaine. La remunerazione illecita corrisposta a Odevaine è stata, infatti, configurata alla stregua di una retribuzione fissa mensile, inizialmente concordata in 10.000 euro e successivamente raddoppiata (su richiesta dello stesso Odevaine) a seguito dell'avvenuta aggiudicazione al raggruppamento al quale partecipavano imprese del gruppo La Cascina. Odevaine è giunto persino ad

¹⁵ Conversazione intercettata in data 28.3.2014. Cfr. Ordinanza di applicazione di misure cautelari, p. 231.

¹⁶ Cfr. Ordinanza di applicazione di misure cautelari, p. 206.

¹⁷ Le date individuate sono il 14 marzo, 26 marzo, 16 giugno, 12 settembre e 6 ottobre 2014.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

individuare un criterio di calcolo più ampio delle tangenti dovute, prospettando un vero e proprio tariffario in base al numero di immigrati ospitati nei vari centri di accoglienza gestiti dal gruppo La Cascina (un euro a persona)¹⁸. Prospettazione, la sua, che ha trovato terreno fertile e immediata accondiscendenza negli indagati del gruppo La Cascina: basti pensare alla proposta di Parabita di dividere le strutture d'accoglienza in cui era impegnata l'azienda in fasce di rendimento, in relazione alla capienza e al servizio erogato, nonché di redigere un prospetto dal quale ricavare il compenso spettante a Odevaine¹⁹. Senza tralasciare, inoltre, le modalità illecite cui ha fatto ricorso il sodalizio criminoso per veicolare, legittimandole formalmente, le indebite dazioni di denaro (subappalti, sovrappatture, ecc.). Particolarmente significativa al riguardo è l'affermazione di Odevaine circa la prassi usata in passato dai rappresentanti del gruppo La Cascina di gonfiare fraudolentemente gli stipendi di circa 15 dipendenti, compresi gli emolumenti del Presidente e del Vice Presidente della cooperativa, per creare, tramite la restituzione in denaro contante degli importi ricevuti in eccedenza da ogni singolo dipendente, i fondi da utilizzare per pagare le tangenti²⁰.

L'ipotesi contestata della turbativa d'asta ha trovato, poi, compiuta realizzazione non solo sotto il profilo penale, traducendosi anche in una palese illegittimità del bando di gara sotto il profilo tipicamente amministrativo.

Le intercettazioni svolte hanno registrato, a più riprese, le rassicurazioni fornite da Odevaine circa il fatto che la sua partecipazione quale componente della commissione aggiudicatrice della gara per la gestione del centro di Mineo, unitamente a quella di Giovanni Ferrera, e l'inserimento nel bando di gara - definito dallo stesso Odevaine "blindato" - del criterio circa la possibilità di avvalersi di un centro di produzione pasti alternativo entro il raggio di 30 km, avrebbero sicuramente consentito al gestore uscente (stesso raggruppamento di imprese, tra cui La Cascina Global Service srl, con mero avvicendamento della società capogruppo, individuata stavolta nel Consorzio "Casa della Solidarietà") di vincere la gara.

L'evidente condizionamento della procedura di gara, avvenuto in esecuzione degli accordi corruttivi, si è riflesso, altresì, sulla specifica conformazione del bando. Nel parere di precontenzioso n. 15/2015, l'Autorità ha, infatti, rilevato una serie di illegittimità attinenti alla *lex specialis*, ritenendo che la disciplina di gara fosse, sotto vari profili, lesiva dei principi di concorrenza, proporzionalità, trasparenza, imparzialità ed economicità. Ciò vale ad ulteriore conferma del fatto che la procedura per l'affidamento triennale della gestione del C.A.R.A. di Mineo ha manifestato indubbie anomalie e circostanze sufficientemente sintomatiche di condotte illecite e di eventi criminali.

¹⁸ Cfr. Ordinanza di applicazione di misure cautelari, p. 206.

¹⁹ Cfr. Ordinanza di applicazione di misure cautelari, p. 215.

²⁰ Cfr. Ordinanza di applicazione di misure cautelari, p. 222-223.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Quanto alla valutazione di gravità che giustifica la presente proposta di commissariamento, i fatti come ricostruiti nel provvedimento restrittivo adottato dal GIP presso il Tribunale di Roma e sopra riportati in estrema sintesi appaiono di per sé connotati da un livello di gravità tale da giustificare la richiesta della più grave misura della straordinaria e temporanea gestione di cui all'art. 32, co. 1, lett. b) dell'articolo 32.

La vicenda, come sopra brevemente ricostruita, mostra con chiarezza che la procedura amministrativa è stata sapientemente architettata al fine di condizionare la modalità di scelta del contraente e favorire il raggruppamento di imprese, di cui fanno parte La Cascina Global Service s.r.l. e il Consorzio di Cooperative "Casa della Solidarietà", nell'affidamento dei servizi di gestione del C.A.R.A. di Mineo.

L'ordinanza ricostruisce in modo incontrovertibile la sequenza ininterrotta delle intese collusive intercorse tra gli esponenti del gruppo La Cascina e Luca Odevaine al fine di turbare il procedimento amministrativo, concordando addirittura il contenuto del bando di gara, e favorire di conseguenza l'A.T.I. risultata poi aggiudicataria.

Nella ponderazione della gravità dei fatti, peraltro, vanno tenute in debita considerazione anche la dimestichezza e la disinvoltura dimostrata da tutti i soggetti coinvolti nella commissione dei reati di corruzione e di turbativa d'asta. La ricostruzione delle dinamiche fattuali riconducibili all'agire degli indagati ha rivelato, infatti, una potenzialità delinquenziale e un livello criminale trasversale di tale portata da ricondurre necessariamente i singoli reati ad un più ampio, diffuso, radicato e capillare sistema criminoso, esistente da anni.

Un ruolo di primissimo piano è rivestito da Luca Odevaine il quale, nella sua veste di funzionario pubblico appartenente al "Tavolo di Coordinamento Nazionale sull'immigrazione" e componente della commissione di gara per l'aggiudicazione dei servizi di gestione del C.A.R.A. di Mineo, ha perseguito fini assolutamente estranei alla cura degli interessi pubblici e al rispetto delle regole della libera concorrenza e della *par condicio* dei partecipanti, ledendo così la fiducia che la collettività ripone nella trasparenza e imparzialità della pubblica amministrazione.

Gli stessi esponenti del gruppo La Cascina, Francesco Ferrara, Domenico Cammisa, Salvatore Menolascina e Carmelo Parabita, sono perfettamente inseriti nel "sistema corruttivo" e si muovono con una familiarità e una spregiudicatezza tali da non consentire di escludere il rischio di ulteriori condizionamenti illeciti nella gestione dell'appalto.

In tal senso, un elemento che assume carattere dirimente nella valutazione di gravità dei fatti che giustificano la richiesta della misura più incisiva del commissariamento, si ricava nella più volte citata ordinanza di applicazione delle misure cautelari, nella parte in cui si afferma che la pluralità degli episodi di corruzione e di turbativa d'asta è riconducibile ad un arco temporale di tre anni, dal 2011 al 2014, e rivela una spiccata attitudine a delinquere, al fine di ottenere vantaggi economici nell'esercizio dell'attività imprenditoriale. Inoltre, «l'ampiezza dell'attività delittuosa, ruotante attorno ai quattro indagati, non si esaurisce nelle condotte oggetto di contestazione, ma si estende a progettualità criminosi ulteriori non



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

perfezionatesi, per l'esecuzione della misura cautelare del 28 novembre 2014, nei confronti di Luca Odevaine, e non certo per desistenza degli autori»²¹.

Circostanza quest'ultima che ha indotto il GIP presso il Tribunale di Roma ad applicare la misura cautelare degli arresti domiciliari per Parabita, Cammisa e Menolascina, e quella della custodia in carcere per Francesco Ferrara, nei cui confronti è stata rilevata una maggiore inclinazione a delinquere, in ragione del suo coinvolgimento, unitamente alla propaggine imprenditoriale di Mafia Capitale, rappresentata da Salvatore Buzzi, in ulteriori episodi criminosi di corruzione e turbativa d'asta.

La valutazione sulla gravità delle condotte criminali e degli effetti corruttivi che ne sono conseguiti, appare ancor più rilevante alla luce del contesto societario reso evidente dai rapporti e dai collegamenti che emergono tra il Consorzio di Cooperative Sociali "Casa della Solidarietà", capogruppo mandataria, e la mandante La Cascina Global Service s.r.l.

Al riguardo, si evidenziano i seguenti elementi sintomatici che dimostrano come le due realtà imprenditoriali siano state finora gestite dagli indagati Ferrara, Menolascina, Parabita e Cammisa, e siano entrambe espressione di una comune strategia operativa e gestionale, riconducibile ad un unico centro di affari e di interessi facente capo al gruppo La Cascina:

- Carmelo Parabita²² è stato, fino a gennaio-febbraio 2015, consigliere sia del Consorzio di Cooperative "Casa della Solidarietà", sia delle cooperative sociali "Tre Fontane" e "Domus Caritatis" (entrambe società facenti parte del Consorzio "Casa della Solidarietà" con la medesima quota del 20%), sia de La Cascina Global Service s.r.l., sia del Consorzio Gruppo La Cascina.
- Francesco Ferrara è stato, fino a gennaio 2015, consigliere della Cooperativa di Lavoro La Cascina (società cooperativa che possiede interamente La Cascina Global Service s.r.l.) e, in passato, ha ricoperto la carica di presidente del consiglio di amministrazione e di consigliere nel Consorzio "Casa della Solidarietà", di consigliere nella cooperativa sociale "Osa Mayor" (facente parte, anch'essa, del Consorzio "Casa della Solidarietà" con una quota del 20%), e di sindaco effettivo nella cooperativa sociale "Tre Fontane".
- Domenico Cammisa è stato, fino a gennaio 2015, consigliere sia de La Cascina Global Service s.r.l. sia della Cooperativa di Lavoro La Cascina.
- La Cascina Global Service s.r.l. è interamente posseduta dalla Cooperativa di Lavoro La Cascina Soc. Coop. s.p.a.²³, la quale dal 2012 si è aggregata con il Consorzio "Casa della Solidarietà". Sul sito internet de La Cascina (www.lacascina.it), si legge «Negli anni, la Cooperativa di Lavoro La Cascina si è sviluppata costantemente fino a diventare una delle principali realtà manageriali con più di ottomila dipendenti. Le cresciute dimensioni e la vocazione di Gruppo nazionale non hanno mutato nel tempo alcune peculiarità dell'azienda,

²¹ Cfr. Ordinanza di applicazione di misure cautelari, p. 420.

²² Carmelo Parabita è stato indicato da Odevaine, in una conversazione con il suo commercialista, come "l'incaricato dal gruppo La Cascina per portare avanti la trattativa con lui per i nuovi accordi" corruttivi. Cfr. Ordinanza di applicazione di misure cautelari, p. 215.

²³ Società capogruppo del complesso intreccio societario del gruppo La Cascina.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

da sempre particolarmente radicata su tutto il territorio e particolarmente attenta all'occupazione delle fasce più deboli del mercato del lavoro.

Nel corso degli ultimi anni, La Cascina ha consolidato la propria attività attraverso un'operazione di fusione per incorporazione di un'altra importante realtà impegnata nel campo delle pulizie e del global service, diventando così leader nel settore della Ristorazione Collettiva e del Global Service, dove opera principalmente con i marchi Vivenda e La Cascina Global Service.

Nell'anno 2012 l'attività aziendale è stata ulteriormente ampliata grazie all'aggregazione col Consorzio Casa della Solidarietà e le sue cooperative sociali, da anni impegnate nel settore sanitario, dell'emergenza sociale, dell'assistenza ai minori, dell'immigrazione e dei servizi alla persona in genere»;

- Analogamente, sul sito internet del Consorzio di Cooperative “Casa della Solidarietà” (www.casadellasolidarieta.it), alla voce di attività relativa alla immigrazione, si legge «*Casa della Solidarietà ha creato modelli di accoglienza dedicati a persone immigrate nel nostro Paese in grado di garantire una rete integrata di interventi, dall'assistenza allo sbarco all'accoglienza all'interno di strutture di piccole, medie e grandi dimensioni che assicurano, oltre al vitto e all'alloggio, assistenza sanitaria, mediazione culturale, disbrigo pratiche amministrative, percorsi di integrazione. Inoltre, il collegamento con le Imprese del Gruppo La Cascina permette itinerari di formazione e inserimento al lavoro».*

Alla luce degli elementi sopra evidenziati, appare evidente che i quattro indagati abbiano, negli anni, ricoperto cariche gestionali sia nelle società del gruppo La Cascina (Consorzio Gruppo La Cascina, Cooperativa di Lavoro La Cascina Soc. Coop. s.p.a., La Cascina Global Service s.r.l.), sia nel Consorzio “Casa della Solidarietà” e nelle cooperative sociali che vi partecipano (“Domus Caritatis”, “Osa Mayor”, “Tre Fontane”), diventando portatori di interessi comuni e spendendo la loro attività illecita a nome di entrambe le realtà imprenditoriali.

Nella vicenda in esame, la compartecipazione dei rappresentanti del gruppo La Cascina e del Consorzio “Casa della Solidarietà” agli stessi affari criminosi si è verosimilmente tradotta in concreto in una modifica soggettiva del raggruppamento di imprese partecipanti alla gara d'appalto per l'affidamento della gestione del C.A.R.A. di Mineo (rispetto alla precedente ATI affidataria della gestione), attraverso la designazione di una diversa società capogruppo mandataria, individuata proprio nel Consorzio “Casa della Solidarietà”.

Altrettanto evidente è la necessità di porre in essere misure preordinate a salvaguardare gli interessi pubblici coinvolti, a garantire che l'appalto venga eseguito al riparo di ulteriori tentativi di infiltrazione criminale, nonché a scongiurare il pericolo che le due società coinvolte, il Consorzio di Cooperative “Casa della Solidarietà” e La Cascina Global Service s.r.l., possano conseguire ulteriori profitti illeciti.

Risulta, parimenti, di innegabile evidenza come tale necessità possa ritenersi soddisfatta attraverso l'applicazione della più stringente misura della temporanea e straordinaria gestione dell'appalto “incriminato”, ai sensi dell'art. 32, comma 1, lettera b) del d.l. n. 90/2014, cui deve necessariamente accompagnarsi, in riferimento al suddetto appalto, la sospensione dei poteri di disposizione e gestione degli organi di amministrazione relativi alle due società, Consorzio di Cooperative “Casa della Solidarietà” e La Cascina Global Service s.r.l., ai sensi del comma 3 del medesimo articolo.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

La vicenda in esame presenta, tuttavia, aspetti peculiari che necessitano di apposita ed approfondita trattazione. L'odierna proposta di applicazione della misura della temporanea e straordinaria gestione è formulata con riferimento ad un appalto aggiudicato non ad un singolo operatore economico, bensì ad un raggruppamento temporaneo di imprese, con il Consorzio di Cooperative Sociali "Casa della Solidarietà" in qualità di capogruppo mandataria, e, tra le altre, La Cascina Global Service s.r.l. in qualità di mandante. La suddivisione delle attività e delle partecipazioni nell'ambito dell'ATI assume rilievo decisivo ai fini delle modalità applicative della richiesta misura di temporanea e straordinaria gestione dell'appalto.

Nella fattispecie, l'ATI costituita per la gestione del C.A.R.A. di Mineo è di tipo misto, cioè modulata sull'associazione di tipo orizzontale per le prestazioni di servizi prevalenti facenti capo a più imprese omogenee (tra le quali figura la mandataria capogruppo, Consorzio "Casa della Solidarietà"), e di tipo orizzontale per le prestazioni scorporabili facenti capo ad imprese eterogenee (tra cui figura La Cascina Global Service s.r.l.).

Dalla lettura dell'atto costitutivo del raggruppamento²⁴, risulta, infatti, che i servizi eseguiti dalle singole società e le percentuali di partecipazione all'ATI sono le seguenti:

- il Consorzio di Cooperative Sociali "Casa della Solidarietà" è deputato a svolgere servizi di gestione amministrativa e di assistenza generica alla persona, servizi di pulizia e igiene ambientale e la fornitura di alcuni beni previsti dal capitolato di appalto, per una quota pari al 15,33% dell'intero valore contrattuale, al netto dell'iva;
- il Consorzio di Cooperative Sociali "Sisifo", il Consorzio Cooperativa Sociale "Sol Calatino" e la Società Cooperativa Sociale "Senis Hospes" eseguono i medesimi servizi della capogruppo mandataria in associazione temporanea "orizzontale", per una quota pari rispettivamente all'11,16%, 15,26% e 10,18% dell'intero valore contrattuale, al netto dell'iva;
- La Cascina Global Service s.r.l. è incaricata di eseguire il servizio di fornitura e preparazione pasti ed esecuzione dei servizi accessori e strumentali al servizio di ristorazione, per una quota pari al 33,27% dell'intero valore contrattuale, al netto dell'iva;
- all'Associazione Italiana della Croce Rossa – Comitato Provinciale di Catania compete il servizio di assistenza sanitaria, per una quota pari al 5,87% dell'intero valore contrattuale, al netto dell'iva;
- all'impresa "Pizzarotti & C. s.p.a." spetta l'esecuzione del servizio di gestione e manutenzione locali ed impianti, per una quota pari all'8,93% dell'intero valore contrattuale, al netto dell'iva.

²⁴ Con nota prot. n. 73264 del 9 giugno 2015, è stato richiesto al Consorzio "Calatino Terra d'Accoglienza" di fornire la documentazione relativa all'atto costitutivo dell'ATI aggiudicataria e al contratto d'appalto per la gestione del C.A.R.A. di Mineo.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Le suddette tre imprese eseguono, quindi, i servizi ad esse affidati in associazione temporanea “verticale”.

Va precisato che il raggruppamento temporaneo di imprese non comporta di per sé organizzazione comune ed associazione, neppure di fatto, tra le imprese riunite, ognuna delle quali conserva la propria autonomia. Sotto il profilo contabile, risulta che la capogruppo fattura l'intero corrispettivo d'appalto - dedotta la quota del 5,87% di competenza della Croce Rossa Italiana che fattura disgiuntamente – salvo poi riversare la quota parte del corrispettivo dovuta a ciascuna impresa associata che, a tal fine, emette corrispondente fattura.

Alla luce di tali elementi, appare evidente come la parte economicamente più rilevante delle prestazioni contrattuali fa capo proprio al Consorzio di Cooperative Sociali “Casa della Solidarietà” e a La Cascina Global Service s.r.l., le quali, quindi, diventano così le vere protagoniste del sodalizio criminale, finalizzato, dapprima, ad alterare gli esiti della gara, e poi a condizionarne l'esecuzione per fini non più preordinati alla cura dell'interesse pubblico, ma al conseguimento di vantaggi economici personali proprio di quei soggetti intorno ai quali gravitano entrambe le realtà imprenditoriali.

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 Consorzio “Calatino Terra d'Accoglienza” con sede nel Comune di Mineo, in provincia di Catania, la competenza va incardinata in capo al Prefetto di Catania.

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 Consorzio di Cooperative Sociali “Casa della Solidarietà”, all'impresa La Cascina Global Service s.r.l. e al Consorzio “Calatino Terra d'Accoglienza” con nota prot. n. 72499 dell'8 giugno 2015.

La Cascina Global Service s.r.l. e il Consorzio “Casa della Solidarietà” hanno presentato le proprie controdeduzioni, rispettivamente con nota prot. n. 75704 e n. 76039 del 15 giugno 2015. Entrambe le società hanno rappresentato l'avvenuto ricambio degli organi sociali, mediante rimozione dei soggetti coinvolti nel procedimento penale in questione dalle cariche gestionali ricoperte (in particolare, Carmelo Parabita e Domenico Cammisa), sostenendo di conseguenza che tale circostanza sia sufficiente a ritenere soddisfatte le esigenze di presidio della legalità sottese all'art. 32, senza alcuna necessità di applicare la misura della temporanea e straordinaria gestione dell'appalto, ritenuta eccessiva e ultronea nel caso di specie.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

La tesi difensiva propugnata dalle due citate imprese non può essere accolta, né condivisa in considerazione della rilevanza e della pericolosità sociale dei reati di corruzione e turbativa d'asta ascritti agli indagati - specialmente in relazione all'appalto in questione, avente ad oggetto la gestione di una struttura di accoglienza per immigrati - delle modalità attuative del disegno criminoso (sequenza ininterrotta di accordi illeciti e di natura corruttiva e grave alterazione della gara), nonché della riscontrata potenzialità delinquenziale delle persone coinvolte, inserita in «un più ampio, diffuso, radicato e capillare sistema criminoso, esistente da anni». Circostanze, queste, che esprimono di per sé la “rilevante gravità” dei fatti e giustificano il ricorso immediato alla misura della temporanea e straordinaria gestione dell'appalto, ai sensi dell'art. 32, comma 1, lett. b).

Poiché l'appalto è stato aggiudicato in favore di una ATI, La Cascina Global Service s.r.l. sostiene, inoltre, in qualità di mandante collocata nella organizzazione verticale della suddetta ATI, di essere «titolare di una quota minoritaria nell'ambito del raggruppamento», per il quale espleta solo i servizi di ristorazione, e non già quelli di pulizia.

Tale affermazione risulta facilmente confutabile sulla base della ripartizione dei servizi affidati alle singole società e delle rispettive percentuali di partecipazione all'ATI, così come risultanti dall'atto costitutivo del raggruppamento in questione. La Cascina Global Service s.r.l. risulta, infatti, incaricata di eseguire il servizio di fornitura e preparazione pasti ed esecuzione dei servizi accessori e strumentali al servizio di ristorazione, per una quota pari al 33,27% dell'intero valore contrattuale, al netto dell'iva. La suddetta quota è, di gran lunga, la più elevata rispetto alle quote di partecipazione e di esecuzione dei servizi previste in capo agli altri associati.

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 del Consorzio di Cooperative Sociali “Casa della Solidarietà” (mandataria) e de La Cascina Global Service s.r.l. (mandante), entrambi con sede in Roma, in via F. Antolisei n. 25, con riferimento all'appalto relativo all'affidamento per tre anni dei servizi e delle forniture per la “gestione del centro di accoglienza per richiedenti asilo (C.A.R.A.) sito nel comune di Mineo”.

La presente richiesta di commissariamento è stata trasmessa al Procuratore della Repubblica di Roma, per adempiere all'obbligo di 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 seguenti atti e documenti:

1. Nota informativa, a firma del Gen. Francesco Carofiglio, prot. n. 72498/2015, dell'8 giugno 2015;



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

2. Verbale di gara n. 3 del 19 dicembre 2013, a firma del Direttore generale del consorzio “Calatino Terra di accoglienza”, dott. Giovanni Ferrera (all. 1 alla nota informativa);
3. Ordinanza n. 33 del Dipartimento della Protezione civile - Presidenza del Consiglio dei Ministri, datata 28 dicembre 2012 (all. 2 alla nota informativa);
4. Determinazione dirigenziale n. 58 del 24 aprile 2014 e avviso pubblicato in G.U. V Serie speciale – Contratti pubblici, n. 50 del 5 maggio 2014 (all. 3 alla nota informativa);
5. Determinazione dirigenziale n. 114 del 30 luglio 2014 e avviso pubblicato in G.U. V Serie speciale – Contratti pubblici, n. 104 del 12 settembre 2014 (all. 4 alla nota informativa);
6. Ordinanza di applicazione di misure cautelari emessa dal Gip presso il Tribunale di Roma, dott.ssa Flavia Costantini, in data 28 novembre 2014, nell’ambito del procedimento penale n. 30546/10 R.G.N.R. e Ordinanza di applicazione di misure cautelari emessa dal medesimo GIP in data 29 maggio 2015, nell’ambito dello stesso procedimento (all. n. 5 alla nota informativa);
7. Parere di precontenzioso n. 15 del 25 febbraio 2015 (PREC/200/14/S), formulato dall’Autorità nazionale anticorruzione (all. 6 alla nota informativa);
8. Istanza di riesame presentata dal Consorzio “Calatino Terra di accoglienza”, in data 13 aprile 2015 (acquisita al prot. n. 44112/2015 del 13 aprile 2015) e relativi allegati;
9. Nota del Ministero dell’interno, Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione, prot. n. 4103 del 10 aprile 2015;
10. Nota del Ministero dell’interno, Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione, prot. n. 4425 del 20 aprile 2015;
11. Nota dell’Anac, prot. n. 56088 del 6 maggio 2015, inviata al Consorzio “Calatino Terra d’accoglienza”;
12. Determinazione dirigenziale n. 76/2015, del Consorzio “Calatino Terra d’accoglienza” inviata all’Anac con nota prot. n. 1103 del 15 maggio 2015 (acquisita al prot. n. 61733/2015)
13. Comunicazione di avvio del procedimento, prot. n. 72499 dell’8 giugno 2015;
14. Delega de La Cascina Global Service s.r.l. al sig. Gerald Braho ai fini dell’accesso agli atti, prot. n. 72814 del 9 giugno 2015;
15. Richiesta di documentazione inviata al Consorzio “Calatino Terra d’Accoglienza” in data 9 giugno 2015, prot. n. 73264;
16. Nota di controdeduzioni de La Cascina Global Service s.r.l., prot. n. 75704 del 15 giugno 2015;
17. Nota di controdeduzioni del Consorzio di Cooperative “Casa della Solidarietà”, prot. n. 76039 del 15 giugno 2015.

Roma, 19 giugno 2015.

Raffaele Cantone