



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Ill.mo Prefetto di Napoli
S.E. Carmela Pagano

Fasc. Anac n. 601/2019

Oggetto: Cons. Coop., Consorzio di Cooperative di produzione e lavoro (P.I. 00140990409), aggiudicatario del contratto relativo a “*Progettazione, costruzione e gestione del sistema di distribuzione del gas naturale nel territorio comunale di Terzigno*” – Stazione appaltante: Comune di Terzigno (NA) – Proposta di applicazione della misura di straordinaria e temporanea gestione ex art. 32, comma 1, lett. b), d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla l. n. 114/2014.

1. Premessa in fatto

Con il presente atto si propone all'Ill.mo Prefetto di Napoli di adottare, nei confronti del Consorzio di Cooperative di produzione e lavoro (Cons Coop), con sede a Forlì, via Luigi Galvani, 17/b (P.I. 0014990409) e della Terzigno Gas s.r.l., con sede a Forlì, via Luigi Galvani, 17/b (P.I. 03828120406), la misura della straordinaria e temporanea gestione, con riferimento al contratto di servizio, stipulato con il Comune di Terzigno (NA), relativo all' “*Affidamento della concessione di progettazione, costruzione e gestione del sistema di distribuzione del gas naturale nel territorio comunale di Terzigno*”.

La proposta è formulata in applicazione dell'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 alle Linee Guida adottate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, congiuntamente al Ministero dell'Interno, consultabili sul sito istituzionale dell'Autorità, nella sezione “Misure straordinarie – art. 32, d.l. 24 giugno 2014, n. 90”.

2. Svolgimento dell'iter amministrativo

Previo richiesta di questa Autorità, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Forlì, con nota prot. n. 0098877 del 20 novembre 2018, ha inviato copia dell'Ordinanza di applicazione di misure cautelari personali, adottata dal GIP Dott.ssa Monica Galassi, nell'ambito del procedimento penale n. 413/2017 R.G.N.R., avviato nei confronti del [REDACTED] di Cons Coop e [REDACTED] di Aquamet, del

██████████ di Cons Coop e del ██████████ nonché ██████████
██████████ Il suddetto provvedimento costituisce parte integrante della proposta ed è alla stessa allegato.

All'esito della documentazione trasmessa, la scrivente Autorità, con nota prot. n. 0008072 del 31 gennaio 2019, ha chiesto documenti e chiarimenti al Comune di Terzigno circa lo stato di esecuzione del contratto sopra citato. Con successiva nota prot. n. 0035340 del 3 maggio 2019, ai sensi degli artt. 7 e ss. della legge n. 241/1990, si è provveduto a comunicare all'operatore economico e alla stazione appaltante l'avvio del procedimento, relativo alla richiesta di adozione delle misure di cui all'art. 32, d.l. n. 90/2014, concedendo un termine di 20 giorni, per la presentazione di memorie. Il Consorzio ha prodotto memoria acquisita al prot. n. 41344/2019 del 22 maggio 2019, chiedendo l'archiviazione del procedimento.

In corso di istruttoria, valutate le argomentazioni difensive del Consorzio, si è ritenuto opportuno avviare il procedimento anche nei confronti della società di progetto, costituita ai sensi dell'art. 156, del d.lgs. 163/2006, per cui, con nota prot. n. 53353/2019, si è comunicato l'avvio del procedimento alla Terzigno Gas s.r.l., concedendo un termine di 20 giorni per la presentazione di memorie. La società, in data 11 luglio 2019, ha presentato la memoria acquisita al prot. n. 0056230/2019.

3. La vicenda contrattuale

Il Comune di Terzigno, in data 26 marzo 2007, ha pubblicato il bando per l'aggiudicazione di una concessione di progettazione, costruzione e gestione del sistema di distribuzione del gas naturale nel territorio comunale di Terzigno; il Consorzio di cooperative di distribuzione e lavoro, avendo presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa, si è aggiudicato l'appalto. Il relativo contratto è stato stipulato l'8 aprile 2008 (Rep. n. 2/2008). Esso affida al gestore la progettazione, costruzione e gestione del sistema di distribuzione del gas naturale nel territorio comunale e la concessione d'uso, in via esclusiva, per 12 anni, decorrenti dalla data di emissione dell'approvazione del certificato finale dei lavori, delle reti e degli impianti per la gestione, previo pagamento di un corrispettivo annuo.

Il Ministero dell'Economia e della Finanze – Dipartimento del Tesoro, Direzione VI Operazioni Finanziarie Contenzioso Comunitario – ha trasmesso alle parti il decreto n. 55290 del 09 luglio 2009, concernente la concessione dei contributi pubblici in favore del Comune di Terzigno, sulla scorta dell'art. 11 della l. n. 784/1980 e dell'art. 9 della l. n. 266/1997, riguardanti il riconoscimento di agevolazioni economiche destinate alla realizzazione di opere per la metanizzazione del Mezzogiorno, per un importo complessivo pari a Euro 4.534.200,00.

In data 18 settembre 2009, il Consorzio ha costituito (Atto rep. n. 15197 del 18.09.2009, Raccolta n. 9524, registrato a Forlì il 25.09.2009, al num. 4032, serie 1T) una società di scopo, la Terzigno Gas s.r.l., dandone formale comunicazione alla stazione appaltante il 5 ottobre 2009. Il Comune di Terzigno, con la delibera del sub commissario straordinario n. 79 dell'8 ottobre 2009 e la delibera della Giunta comunale n. 50 del 10 giugno 2010, ha preso atto della costituzione della società di progetto e, contestualmente, ha approvato il progetto esecutivo presentato dalla medesima società, riconoscendo il subentro a titolo originario della Terzigno Gas s.r.l. al precedente aggiudicatario. Successivamente, in data 13 ottobre 2009, la Terzigno

Gas ha affidato a Cons Coop i lavori di costruzione della rete di distribuzione gas metano per un importo di € 4.309.410,09.¹

I lavori sono iniziati il 16 novembre 2009 e avrebbero dovuto essere ultimati il 20 luglio 2012, come da decreto del Ministero dell'Economia e Finanze n. 55220 del 9 luglio 2009 che ha fissato il termine di ultimazione in 36 mesi dalla data di trasmissione del decreto medesimo. Tuttavia, la Terzigno Gas, adducendo svariate motivazioni, al fine di evitare di incorrere nella revoca dei contributi pubblici e nel recupero forzoso delle somme già erogate, chiedeva al Ministero dello Sviluppo economico l'autorizzazione alla proroga dei tempi contrattuali, puntualmente concessa. Il 29 giugno 2018 è stato emesso il certificato di ultimazione dei lavori.

4. La vicenda delittuosa

L'ordinanza di applicazione di misure cautelari sopra richiamata documenta un giro di tangenti che il [REDACTED] e il [REDACTED] di Cons Coop avrebbero pagato al [REDACTED] [REDACTED] affinché autorizzasse proroghe del termine di ultimazione dei lavori². Il compendio probatorio, costituito da numerose dichiarazioni testimoniali e intercettazioni telefoniche, documenta il versamento delle tangenti, per un totale complessivo di circa cinquanta mila euro, in favore del detto [REDACTED] [REDACTED] in concomitanza con le avvenute proroghe contrattuali³.

5. Valutazioni in diritto circa la sussistenza dei presupposti

Con specifico riferimento alla sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle misure straordinarie di cui all'art. 32 del d.l. n. 90/2014, la scrivente Autorità ha accertato i fatti come ricavati dagli atti del procedimento penale in corso, operando una valutazione discrezionale e autonoma rispetto agli stessi, avuto riguardo alla *ratio* delle misure da adottare.

Per l'applicazione delle misure straordinarie di cui all'art. 32, il Presidente dell'Anac è chiamato a formulare una prima valutazione sulla sussistenza del *fumus boni iuris*, ossia sull'acquisizione di elementi concreti, sia pure in termini di qualificata probabilità, in ordine al fatto che l'appalto o la concessione siano connessi ad un'attività di tipo illecito, riconducibile all'impresa aggiudicataria.

Gli elementi probatori attestanti che l'esecuzione della concessione in questione si inserisce nell'ambito di un "*collaudato sistema di pratiche corruttive in atto da tempo in contesti di rilevanza pubblica*" si ricavano integralmente dall'ordinanza applicativa di misure cautelari, emessa dal GIP presso il Tribunale di Forlì, Dott.ssa Monica Galassi, nell'ambito del procedimento penale n. 413/2017 R.G.N.R., avviato nei confronti del [REDACTED] di Cons Coop e [REDACTED] di Aquamet, del [REDACTED] di Cons Coop e del [REDACTED] [REDACTED]

La suddetta ordinanza, da ritenersi in questa sede integralmente richiamata e alla quale si rinvia per ogni ulteriore elemento di dettaglio, non solo ricostruisce le pratiche corruttive di cui all'odierna proposta, ma

¹ Cfr. Ordinanza applicativa di misura cautelare, emessa in data 21.11.2018, dal Gip presso il Tribunale di Forlì, Dott.ssa Monica Galassi, p. 25 e ss.

² *ivi*, p. 3 e ss.

³ *ivi*, pp. 27-30.

acclara l'esistenza di un più ampio, diffuso e articolato sistema illecito preordinato ad alterare e turbare procedure ad evidenza pubblica. In particolare, per quanto di diretto interesse in questa sede, dalle risultanze investigative è emerso un giro di tangenti che i [REDACTED] del Consorzio Cons Coop hanno corrisposto al [REDACTED]

[REDACTED] il quale, nell'esercizio delle sue funzioni e come controprestazione del *pactum sceleris*, ha consentito all'operatore economico di beneficiare di reiterate proroghe contrattuali, mercificando la funzione pubblica, con pesanti ripercussioni sulle opere da realizzare. Le fattispecie delittuosa contestata agli indagati, corruzione per l'esercizio della funzione pubblica (art. 318 c.p. e 321 c.p.) rientra nel novero delle fattispecie previste dall'art. 32 del sopra citato d.l. n. 90/2014.

In secondo luogo, l'adozione della misura di straordinaria e temporanea gestione presuppone che il contratto sia in corso di esecuzione. Le Linee Guida siglate tra l'Anac e il Ministero dell'interno evidenziano come la misura della straordinaria e temporanea gestione sia preordinata ad assicurare che la fase esecutiva del contratto possa proseguire in condizioni di ripristinata legalità nei rapporti con il soggetto pubblico committente e in assenza di ulteriori condizionamenti o condotte collusive. Per tale motivo, la misura dispiega i suoi effetti limitatamente al contratto in relazione al quale essa è stata disposta e da cui trae origine. Ai fini applicativi, la natura della misura presuppone, dunque, un programma negoziale *in itinere* e un contratto pubblico in fase di esecuzione, di cui mira a garantire la continuità e il completamento, nel rispetto dei tempi previsti. Nella fattispecie in esame, è stata portata a compimento soltanto la fase di progettazione ed esecuzione dei lavori. Per quanto concerne la successiva fase di gestione del servizio, gli artt. 4 e 5 del contratto prevedono che, a decorrere dalla data di emissione del certificato di collaudo finale dei lavori, la gestione delle reti e degli impianti è conferita in via esclusiva e diretta al gestore, per la durata di anni 12.

Quanto alle argomentazioni difensive formulate dagli operatori economici, si ritiene opportuno replicare brevemente come segue. Sostiene il Cons. Coop nella propria memoria l'insussistenza dei presupposti per l'applicazione, nei propri confronti, delle misure di cui all'art. 32 del d.l. n. 90/2014, atteso che i lavori per la costruzione della rete di distribuzione del gas metano si sono conclusi il 29 giugno 2018 e che il titolare giuridico della concessione per la gestione degli impianti già realizzati è la società di progetto Terzigno Gas s.r.l., costituita il 18 settembre 2009 e subentrata a titolo originario in tutti i rapporti stipulati con l'amministrazione comunale dal consorzio, per effetto dell'art. 156 del d.lgs. 163/2006 che prevede proprio il passaggio della titolarità del rapporto contrattuale in capo alla società neocostituita⁴. Evidenzia, altresì, di aver adottato misure di *self cleaning* a tutela dei soci, dei dipendenti e della collettività in genere, tra cui la nomina di un nuovo [REDACTED] la revoca della carica al [REDACTED] indagato e l'adozione di un nuovo Modello di Organizzazione, gestione e controllo di cui al d.lgs. n. 231/2001. L'operatore economico conclude chiedendo che venga adottata, in ultima istanza, la misura del sostegno e del monitoraggio, in luogo del commissariamento, in modo che l'affiancamento degli esperti di nomina prefettizia possa confermare l'idoneità delle misure adottate.

La Terzigno Gas s.r.l., a sua volta, nella memoria sopra richiamata, argomenta in ordine alla totale estraneità ai fatti dell'operatore economico, titolare attuale del rapporto contrattuale, ai sensi dell'art. 156 del d.lgs. n. 163/2006, essendosi i medesimi consumati in epoca antecedente al subentro dell'operatore economico nella concessione. Evidenzia, altresì, l'insussistenza dei presupposti per l'applicazione della

⁴ Cfr. Memoria partecipativa di Cons Coop, pp. 3 e 4.

più grave misura della straordinaria e temporanea gestione, anche tenuto conto delle azioni di *self cleaning* intraprese di propria iniziativa e chiede l'archiviazione del procedimento o, in subordine, l'adozione della misura più *soft* del sostegno e monitoraggio di cui all'art. 32, comma 8.

In ordine alle argomentazioni sopra brevemente riepilogate, si ritiene opportuno evidenziare che dagli accertamenti condotti nel corso dell'istruttoria è emerso che, ancorché si tratti formalmente di due persone giuridiche distinte, vi è una indubitabile continuità soggettiva tra l'operatore economico Cons. Coop. e l'attuale gestore del servizio. Occorre evidenziare, invero, che le quote sociali della Terzigno Gas s.r.l., che condivide con il Cons Coop la medesima sede legale, sono integralmente detenute dal Consorzio e che, all'epoca dei fatti di cui alla presente proposta, [REDACTED] rivestiva la carica sia di [REDACTED] della Terzigno gas s.r.l. sia di [REDACTED] del Consorzio Con. Coop. Ne consegue che le condotte delittuose poste in essere dal medesimo e concordate con il [REDACTED] di Cons Coop sono state poste in essere in nome e nell'interesse sia del Consorzio sia della Terzigno Gas s.r.l., attuale concessionaria. Per tale ragione, si ritiene che le predette misure debbano essere applicate sia alla Cons. Coop. Consorzio di Cooperative sia alla Terzigno Gas (che allo stato, peraltro, risulta inattiva).

6. Graduazione della misura

Ai fini dell'individuazione della misura più idonea ed efficace, l'Autorità ha operato una scelta sulla base delle argomentazioni e dei fatti sopra riportati, utilizzando il criterio di ragionevolezza e il principio di proporzionalità.

La scrivente Autorità ritiene che la misura più idonea al caso di specie sia la straordinaria e temporanea gestione, ex art. 32, comma 1, lett. b), d.l. n. 90/2014, nei confronti del Consorzio di cooperative di produzione e lavoro e della Terzigno Gas s.r.l., limitatamente all'*Affidamento della concessione di progettazione, costruzione e gestione del sistema di distribuzione del gas naturale nel territorio comunale di Terzigno*. Alla base di tale scelta risiede la gravità dei fatti ascritti ai soggetti posti ai vertici della compagine societaria del Consorzio e della Terzigno Gas, così come ricostruiti dalla citata O.C.C. Invero, il compendio probatorio ha posto in risalto *“la spregiudicatezza e la naturalezza dell'agire delittuoso”* degli indagati, nonché l'abuso e la mercificazione della funzione pubblica, da parte del [REDACTED] [REDACTED] al fine di conseguire *“personali utilità illecite”*.

In questo contesto, l'adozione delle misure di *self cleaning*, da parte del Consorzio e della Terzigno Gas, benché lodevoli in un'ottica di dissociazione dalle azioni criminose del passato, non possono ritenersi sufficienti a scongiurare il rischio di nuovi illeciti corruttivi. In tal senso depone anche il fatto che, dagli accertamenti effettuati da questa Autorità in sede istruttoria, è risultato che il Consorzio è aggiudicatario di numerosi appalti pubblici, molti dei quali di rilevante importo e in corso di esecuzione⁵.

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

SI PROPONE

⁵ Cfr. Nota informativa del 25 marzo 2019, a firma del Gen. B. Cristiano Zaccagnini.

al Prefetto di Napoli di disporre la misura della straordinaria e temporanea gestione, ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lett. b), del d.l. n. 90/2014, nei confronti del Consorzio di Cooperative di Produzione e Lavoro (C.F. 00140990409) e della Terzigno Gas s.r.l. (P.I. 03828120406).

La presente richiesta è trasmessa anche al Procuratore della Repubblica di Forlì, 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, 16 ottobre 2019.

Raffaele Cantone



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

INDICE DEI DOCUMENTI ALLEGATI

1. Nota informativa GdF, prot. n. 103944 del 18 dicembre 2018, a firma del Generale B. Cristiano Zaccagnini;
2. Nota informativa GdF, prot. n. 00224408 del 25 marzo 2019, a firma del Generale B. Cristiano Zaccagnini;
3. Nota Anac, prot. n. 14705 del 21.02.2019 – Richiesta approfondimento istruttorio;
4. Nota Anac, prot. n. 0035340 del 3 maggio 2019 – Avvio del procedimento;
5. Ordinanza applicativa di misure cautelari del GIP presso il Tribunale di Forlì – Dott.ssa Monica Galassi - (proc. pen. n. 413/2017 RGNR);
6. Memoria partecipativa Cons Coop., prot. n. 0041344 del 22 maggio 2019;
7. Memoria partecipativa Terzigno Gas S.r.l., prot. n. 0056230 del 11.07.2019;
8. Contratto di servizio tra il Comune di Terzigno e il Cons Coop relativo all'affidamento della concessione del sistema di distribuzione del gas naturale nel territorio comunale di Terzigno;
9. Nota Anac, prot. n. 8072 del 31 gennaio 2019 – Richiesta notizie, informazioni, atti e documenti ai sensi dell'art. 213 del d.lgs 18 aprile 2016, n. 50;
10. Visura società Terzigno Gas S.r.l., estratta in data 4 luglio 2019.