



Autorità Nazionale Anticorruzione
Il Presidente

Ill.mo Prefetto di Frosinone
S.E. Ignazio Portelli

Oggetto: Proposta di applicazione della misura della straordinaria e temporanea gestione nei confronti della **M.A.C.E. – Manutenzioni Appalti Costruzioni Edili s.r.l.**, con sede legale a Roma (RM), in Via del Casale di Sant’Isidoro n. 5 (P.I. 01280941004), con riferimento al contratto d’appalto inerente i lavori per *“l’efficientamento energetico edificio scolastico O. Bottini mediante l’uso di materiali e tecniche a ridotto impatto ambientale conforme ai criteri minimi ambientali”* – **Stazione appaltante:** Comune di Piglio (FR). **Art. 32, comma 1, lett. b), d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 114/2014.**

Rif. Fasc. Anac n. 456/2020

1. Premessa

Con la presente si propone all’ill.mo Prefetto di Frosinone 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 l. 11 agosto 2014, n. 114, nei confronti della M.A.C.E. – Manutenzioni Appalti Costruzioni Edili s.r.l., con riferimento al contratto di appalto inerente i lavori per *“l’efficientamento energetico edificio scolastico O. Bottini mediante l’uso di materiali e tecniche a ridotto impatto ambientale conforme ai criteri minimi ambientali”*, avuto riguardo alle vicende contestate nell’ordinanza di applicazione di misure cautelari emessa in data 6 novembre 2020 dal Giudice delle Indagini Preliminari presso il Tribunale di Frosinone, dott.ssa Ida Logoluso, nell’ambito del procedimento penale RGNR n. 4574/2019.

La presente proposta identifica la misura ritenuta più idonea al caso di specie, in relazione all’analisi delle ragioni, in fatto e in diritto, che sollecitano l’adozione dell’atto medesimo da parte del Prefetto, avuto riguardo alla gravità dei fatti e allo stato di accertamento della vicenda, avendo garantito il diritto alla partecipazione dei soggetti direttamente interessati.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Il Presidente

2. Svolgimento del procedimento

La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Frosinone ha trasmesso, con nota prot. n. 94401 del 25 novembre 2019, al Presidente dell'Autorità l'ordinanza di applicazione di misure cautelari del 6 novembre 2019, emessa dal Giudice delle Indagini Preliminari, dott.ssa Ida Logoluso, nell'ambito del procedimento penale n. 4574/2019.

Su tale ordinanza, unitamente a tutti i documenti contestualmente acquisiti, che costituiscono presupposto del presente procedimento, il Presidente dell'Autorità ha richiesto al Nucleo di collegamento della Guardia di Finanza di svolgere attività di accertamento istruttorio, con lo scopo di verificare e individuare la sussistenza degli elementi necessari ai fini dell'applicabilità delle misure previste dall'art. 32, d.l. n. 90/2014 (prot. interno n. 4205 del 20 gennaio 2020).

Il Presidente dell'Autorità ha comunicato, pertanto, ai sensi dell'art. 7, l. 7 agosto 1990, n. 241, alla M.A.C.E. s.r.l. l'avvio del procedimento relativo all'atto di proposta di propria competenza, concedendo termine di venti giorni decorrenti dalla data di ricevimento della comunicazione di avvio del procedimento, per la presentazione di memorie e documenti (nota prot. n. 7060 del 28 gennaio 2020).

In relazione alla predetta comunicazione, la M.A.C.E. s.r.l. in data 3 febbraio 2020 ha formalizzato via pec – acquisita al prot. ANAC n. 8727 del 3 febbraio 2020 – istanza di accesso agli atti del procedimento richiedendo estrazione di copia degli stessi in formato digitale. L'ostensione dei predetti atti è avvenuta, via pec, con nota prot. n. 12208 del 13 febbraio 2020.

In data 3 marzo 2020 (prot. ANAC n. 18097 del 4 marzo 2020) ha presentato memoria difensiva corredata di allegati.

All'esito del procedimento istruttorio e in relazione alle risultanze dello stesso viene formulata la presente proposta, che identifica la misura ritenuta più idonea al caso di specie, tenuto conto sia dei fatti di rilevanza penale - emersi dall'esame dell'ordinanza di applicazione di misure cautelari suindicata, alla quale si rinvia per la compiuta indicazione degli indagati e per la dettagliata descrizione delle condotte illecite - sia delle ricognizioni effettuate dalla Guardia di Finanza.

Di seguito si espongono in via sintetica le ragioni a sostegno della presente richiesta, unitamente alla sommaria ricostruzione dei principali fatti che hanno condotto alla odierna



Autorità Nazionale Anticorruzione
Il Presidente

proposta ed alla verifica della sussistenza dei presupposti per applicare l'istituto giuridico di cui all'art. 32, comma 1, d.l. 90/2014.

3. Analisi della fattispecie

La vicenda in esame ha ad oggetto, come si evince dall'ordinanza di custodia cautelare suindicata, l'esistenza di un articolato sistema "viziato" nella gestione della cosa pubblica animato principalmente, se non esclusivamente, da esigenze clientelari o di interesse personale, piuttosto che dalla volontà di conseguire l'interesse pubblico e di svolgere il proprio ruolo nel rispetto della legalità e della trasparenza. In particolare, dall'ordinanza di custodia cautelare emerge che l'appalto per i lavori di "efficientamento energetico edificio scolastico O. Bottini mediante l'uso di materiali e tecniche a ridotto impatto ambientale conforme ai criteri minimi ambientali" è stato pilotato e alterato dagli accordi illeciti stretti fra il responsabile dell'ufficio tecnico del Comune di Piglio (nonché RUP) e l'amministratore unico e il direttore tecnico della M.A.C.E. s.r.l. la quale, a sua volta, aveva un "accordo occulto" con la BIEMME s.r.l.

Tali accordi erano volti a far ottenere la commessa suindicata alla M.A.C.E. s.r.l. che, poi, una volta risultata aggiudicataria avrebbe dovuto dividere il valore della commessa a metà con la BIEMME s.r.l.

In tale contesto, appare evidente che la gara di appalto espletata è risultata alterata in quanto il suo esito è stato deciso in altre sedi, estranee all'amministrazione, attraverso contatti telefonici privati, incontri personali. Le condotte, quindi, si sono articolate in un predefinito e determinato disegno criminoso che ha evidenti ripercussioni sulla genuinità e la regolarità della procedura di gara, ai danni della stazione appaltante.

L'ordinanza cautelare riconosce e contesta i delitti di cui agli artt. 319 e 321 c.p., in quanto l'attività del responsabile dell'Ufficio Tecnico del Comune di Piglio unitamente a quella dell'amministratore unico e il direttore tecnico della M.A.C.E. s.r.l. è risultata concretamente idonea ad alterare il risultato della gara attraverso lo scambio di denaro/informazioni utili alla M.A.C.E. s.r.l. per presentare un'offerta migliorativa rispetto ai requisiti tecnici previsti nel bando consentendole, così, di aggiudicarsi la gara di appalto pur non presentando la migliore offerta economica. La condotta dei soggetti suindicati ha, peraltro, consentito di non far rilevare all'autorità giudiziaria alcuna irregolarità formale dell'appalto in quanto la M.A.C.E. s.r.l. ha effettivamente presentato la migliore offerta



Autorità Nazionale Anticorruzione
Il Presidente

tecnica. Tale offerta, tuttavia, è frutto di un accordo corruttivo come risulta dall'ordinanza di custodia cautelare più volte richiamata.

4. Le osservazioni difensive dell'operatore economico

Con gli scritti difensivi del 3 marzo 2020, la M.A.C.E. s.r.l. eccepisce l'inapplicabilità delle misure *ex art. 32*, d.l. n. 90/2014 per assenza dei presupposti di legge e domanda, pertanto, l'archiviazione del procedimento, alla luce delle seguenti argomentazioni, così riassunte:

1) la M.A.C.E. s.r.l., avuta notizia delle indagini penali e prima che fosse esercitata l'azione penale, ha immediatamente sostituito sia l'Amministratore dimissionario sia il direttore tecnico della società;

2) i lavori oggetto dell'indagine penale risultano completati al 78% del totale, così come certificato dal Direttore dei Lavori;

3) la M.A.C.E. è risultata aggiudicataria dell'appalto solo in ragione dei punteggi attribuiti dalla Commissione a criteri riguardanti il *know-how* della società che, certamente, non possono essere stati oggetto dei suggerimenti che nell'ordinanza si assumono fornite dal RUP del Comune di Piglio;

4) l'accordo occulto con la BIEMME s.r.l. ipotizzato dalla Procura è del tutto priva di riscontro, anzi sarebbe smentita dal fatto che *«nell'ambito dell'offerta presentata dalla M.A.C.E. s.r.l. fra i tre sub-appaltatori di cui l'impresa ha dichiarato di avvalersi non figura la BIEMME s.r.l., ragion per cui la stessa non avrebbe mai potuto partecipare ai lavori commissionati alla M.A.C.E. s.r.l. con l'appalto in questione»*.

Le eccezioni formulate nella memoria difensiva suindicata non sono sufficienti per ritenere di non dover adottare la misura della straordinaria e temporanea gestione, *ex art. 32*, comma 1, lett. b) d.l. n. 90/2014, citato, nei confronti della M.A.C.E. s.r.l. per le seguenti ragioni.

Quanto alla prima eccezione si deve rilevare che i mutamenti della struttura di comando promossi dalla M.A.C.E. s.r.l., pur dovendo considerarsi apprezzabili e da valutarsi, anche in prospettiva, favorevolmente, non appaiono ad oggi assolutamente sufficienti a scongiurare i pericoli connessi e conseguenti ad un sistema di rapporti criminali di cui la struttura imprenditoriale si è valsa per l'aggiudicazione dell'appalto. In effetti, la



Autorità Nazionale Anticorruzione
Il Presidente

misura escogitata dal legislatore all'art. 32 citato mira, da un lato, ad evitare che colui che commette un illecito penale possa poi conseguire il profitto e, dall'altro, che possa interrompersi a causa della scoperta di un fatto criminoso l'esecuzione di opere pubbliche.

Sulla seconda eccezione occorre precisare che la misura della straordinaria e temporanea gestione prescinde dalla percentuale residua di esecuzione contrattuale: per l'applicazione della misura è, quindi, sufficiente che l'appalto sia ancora in fase di realizzazione, senza che rilevi il tasso specifico di avanzamento dell'opera.

Con riferimento alla terza e quarta eccezione si deve mettere in evidenza che la presente proposta è formulata sull'accertamento dei fatti come ricavati dagli atti del procedimento penale, alla luce di una valutazione discrezionale, autonoma e ulteriore del Presidente dell'Autorità rispetto agli atti medesimi, avuto riguardo agli scopi delle misure da adottare. Non vi sono dubbi che l'O.C.C., suindicata, esplicita elementi probatori dai quali si evince chiaramente che le vicende criminali, le quali si sono sostanziate in uno scambio personale tra la stazione appaltante e l'amministratore unico e il direttore tecnico della M.A.C.E. s.r.l., si sono svolte *«con condotte in spregio ad ogni regola e ponendo in essere un perverso meccanismo»*.

5. Sussistenza dei presupposti per l'applicazione della misura del sostegno e monitoraggio ai sensi dell'art. 32, comma 1, lett. b), d.l. n. 90/2014

Alla luce di quanto finora esposto e dall'accertamento dai fatti, così come ricavati dagli atti del procedimento penale in corso, sui quali si è operata una valutazione discrezionale, autonoma e ulteriore, sussistono i presupposti applicativi previsti dall'art. 32, comma 1, lett. b), d.l. n. 90/2014.

L'ordinanza cautelare, infatti, fornisce supporto probatorio per dimostrare la rilevanza della fattispecie sotto il profilo dell'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 direttamente riconducibili ai presupposti dell'art. 32, d.l. n. 90/2014, con riferimento alla gara di appalto per i lavori in oggetto. Le risultanze investigative di cui è evidenza nella citata ordinanza mettono in luce i rapporti anomali tra gli autori dei reati, nonché



Autorità Nazionale Anticorruzione
Il Presidente

l'incidenza delle condotte dei soggetti sull'operato della stazione appaltante. 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 pervasivo, tale per cui vi è una consolidata interferenza tra soggetti apicali, o comunque significativamente influenti, della stazione appaltante e dell'operatore economico.

Rilevata tale sussistenza di presupposti, in base al criterio di ragionevolezza e di proporzionalità, si ritiene che la misura della straordinaria e temporanea gestione sostegno e monitoraggio sia quella più idonea ed efficace nel caso di specie. In effetti, la gestione affidata agli amministratori straordinari è preordinata ad assicurare che la fase esecutiva del contratto possa immediatamente proseguire in condizioni di ripristinata legalità nei rapporti con il soggetto pubblico committente e in assenza di ulteriori condizionamenti o condotte collusive, anche solo agevolative.

Quanto all'individuazione del Prefetto competente ad adottare le misure richieste con il presente provvedimento, la norma prevede che il Presidente dell'ANAC avanzi una proposta al «*Prefetto competente in relazione al luogo in cui ha sede la stazione appaltante*». Sulla base della lettera della norma, tenuto conto del fatto che la stazione appaltante è il Comune di Piglio (FR), la competenza va incardinata in capo al Prefetto di Frosinone.

Tanto premesso, si propone al Prefetto in indirizzo di adottare la misura della straordinaria e temporanea gestione, prevista dall'art. 32, comma 1, lett. b), d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, nei confronti della M.A.C.E. – Manutenzioni Appalti Costruzioni Edili s.r.l., con sede legale a Roma (RM), in Via del Casale di Sant'Isidoro n. 5 (P.I. 01280941004), con riferimento al contratto d'appalto inerente i lavori per “*l'efficientamento energetico edificio scolastico O. Bottini mediante l'uso di materiali e tecniche a*



Autorità Nazionale Anticorruzione
Il Presidente

ridotto impatto ambientale conforme ai criteri minimi ambientali stipulato con il Comune di Piglio (FR) in qualità di stazione appaltante.

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

Si allegano i documenti di cui all'unito elenco.

Roma, 18 maggio 2020.

Il Presidente f.f.
Prof. Francesco Merloni