



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Ill.mo Prefetto di Livorno
Dott. Gianfranco Tomao

Fasc. Anac n. 4112/2018

Oggetto: Proposta di applicazione della misura del sostegno e monitoraggio nei confronti della società Comunicaitalia s.r.l. (P.I. 10478691008), con riferimento all'affidamento del “*Servizio di chiamate telefoniche automatiche di emergenza – c.d. Alert System – per il periodo gennaio 2018-dicembre 2019*”, con determinazione n. 10819/2017, stipulato in data 28.12.2018. – Stazione appaltante: Comune di Livorno. – Applicazione della misura ex art. 32, comma 8, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla l. n. 114/2014.

1) Premessa

Con il presente atto si propone all'ill.mo Prefetto di Livorno di adottare, nei confronti della società Comunicaitalia s.r.l., la misura del sostegno e monitoraggio con riferimento all'affidamento del “*servizio di chiamate telefoniche automatiche di emergenza – c.d. Alert System – per l'anno 2018*” (CIG Z00216A09D).

La proposta è formulata in applicazione dell'art. art. 32, comma 8, 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».

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, avuto riguardo al procedimento penale in corso, allo stato di esecuzione e al valore del contratto, alla



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

sussistenza dei presupposti applicativi dell'istituto commissariale, anche in relazione alla gravità dei fatti, nonché alla valutazione delle circostanze che suggeriscono la graduazione della misura applicabile.

2) Svolgimento del procedimento

Preliminarmente, si rappresenta che la proposta è formulata sulla scorta dell'ordinanza di applicazione delle misura cautelare coercitiva personale, emessa in data 22 agosto 2018 dal Giudice per le Indagini Preliminari presso il Tribunale di Livorno, dott. Antonio Del Forno, nell'ambito del procedimento penale n. 4201/2017 R.G.N.R. e trasmessa all'Autorità dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Livorno, in data 25 settembre 2018, nonché degli atti e dei documenti acquisiti in relazione al procedimento medesimo. I citati atti costituiscono parte integrante della presente proposta cui sono allegati.

In esito alla predetta ordinanza, l'Anac, con nota prot. n. 81635 del 3 ottobre 2018, ha richiesto chiarimenti e integrazioni istruttorie al Comune di Livorno circa lo stato di esecuzione dell'affidamento coinvolto nelle vicende delittuose e gli intendimenti dell'amministrazione in relazione ad eventuali provvedimenti in autotutela.

Con nota acquisita al prot. n. 84515 del 12 ottobre 2018, il Comune di Livorno, nella persona del Segretario Generale, Dott. Alberto Bignone, ha fornito elementi riguardo la procedura in corso e le decisioni assunte dall'amministrazione.

Con nota prot. n. 91474 del 7 novembre 2018, la scrivente Autorità ha comunicato alla società Comunicaitalia s.r.l., ai sensi degli artt. 7 ss. della legge n. 241/1990, 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 15 giorni, per la presentazione di memorie.

Con nota acquisita al prot. n. 91696 dell'8 novembre 2018, la società Comunicaitalia ha formalizzato l'accesso agli atti del procedimento con estrazione di copia in formato digitale.

Successivamente – in data 22 novembre 2018 – la stessa società ha presentato la propria memoria e ha allegato i documenti agli atti del presente procedimento, con la nota acquisita al prot. n. 96023/2018.

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



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Con la memoria da ultimo richiamata, la sopra citata società ha chiesto l'archiviazione del procedimento avviato, contestando la sussistenza dei presupposti di legge, alla luce delle seguenti argomentazioni:

- a) assenza degli elementi costitutivi della fattispecie normativa di cui all'art. 32;
- b) totale estraneità della *omissis* rispetto all'organizzazione aziendale di Comunicaitalia s.r.l.;
- c) assenza di gravi indizi di colpevolezza.

4) La fattispecie negoziale

Il Comune di Livorno ha affidato, con determinazione n. 10819 del 28 dicembre 2017, il “servizio di chiamate telefoniche automatiche di emergenza – c.d. Alert System – per il periodo gennaio 2018-dicembre 2019”, alla società Comunicaitalia s.r.l.

L'Amministrazione comunale, in esito alla richiesta di chiarimenti inviata dall'Autorità, ha precisato che il suddetto appalto è a tutt'oggi in corso e ha, altresì, evidenziato, che a seguito della vicenda penale in questione, in una logica preventiva, sono state adottate, da parte del responsabile della corruzione, specifiche disposizioni e misure di controllo in materia di affidamenti pari o inferiori a € 40.000,00¹.

Alla luce di quanto rappresentato, ai fini dell'adozione delle misure in oggetto, si ritiene integrato il presupposto oggettivo richiesto dall'art. 32, d.l. 90/2014, per quanto concerne la sussistenza di un appalto in corso di esecuzione.

5) Sussistenza dei presupposti

Con specifico riferimento alla sussistenza dei presupposti per l'adozione delle misure ex art. 32, si rammenta che l'Autorità fonda la sua proposta sull'accertamento dei fatti, come ricavati dagli atti del procedimento penale in corso, operando una valutazione discrezionale, autonoma e ulteriore rispetto agli atti medesimi.

L'ordinanza cautelare fornisce supporto probatorio per dimostrare la rilevanza della fattispecie sotto il profilo dell'accertamento, quali presupposti oggettivi, degli illeciti penali di cui

¹ Cfr. nota del Comune di Livorno del 12 ottobre 2018, acquisita al prot. n. 84515/18.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

all'art. 32, relativamente all'appalto pubblico in esame, della gravità dei fatti contestati e della diretta relazione tra i fatti illeciti e l'affidamento del servizio.

Sotto il profilo dei presupposti oggettivi, l'ordinanza in parola riguarda il reato della turbata libertà del procedimento di scelta del contraente (353 *bis* c.p.), riconducibile alle fattispecie di cui all'art. 32, comma 1, d.l. 90/2014, con riferimento alla gara di appalto per il servizio *de quo*.

Le risultanze investigative mettono, infatti, in evidenza le modalità fraudolente e collusive con cui lo *omissis*, pubblico ufficiale preposto dal Comune di Livorno *omissis* avvantaggiava ditte a lui vicine², tra cui la società Comunicaitalia s.r.l. Sotto, invece, il profilo della gravità dei fatti, vengono in rilievo elementi probatori dai quali si evince un vero e proprio *modus operandi* dei soggetti coinvolti, consistito nello sfruttamento delle posizioni da questi rispettivamente rivestite in ambito pubblico e/o privato, in via formale e/o informale.

Con specifico riferimento all'appalto, dalla disamina degli atti emerge come lo *omissis* nello svolgimento delle funzioni pubbliche a lui affidante sia più volte intervenuto in modo strumentale sulle procedure di gara. Invero, risulta adeguatamente accertata la turbativa del procedimento di scelta del contraente, in riferimento alla procedura di affidamento del “*Servizio di chiamata automatica per la comunicazione di situazioni di emergenza alla popolazione c.d. Alert System*”.

In particolare, lo stesso *omissis* ha inviato, tramite la sua casella di posta elettronica, a *omissis*³ l'avviso di interesse predisposto dalla amministrazione comunale, “*invitandola espressamente a darci un'occhiata, aggiustarghela e rimandarghela*”⁴. Successivamente la stessa *omissis* ha rinviato, come da accordi, l'email con allegato il documento integrato con le aggiunte tecniche di interesse per la società.

L'avviso è, dunque, stato “*cucito su misura*” della società, in modo da farle acquisire un vantaggio competitivo nella procedura di gara e da scoraggiare eventuali altri potenziali concorrenti, facendoli desistere dalla partecipazione, come di fatto è poi avvenuto⁵. Unitamente a ciò, è altresì documentato dalle intercettazioni telefoniche in atti⁶ che, oltre alla predisposizione su

² Dall'Ordinanza risulta come lo stesso abbia turbato altre gare di appalto. In particolare viene dettagliatamente descritto il procedimento di affidamento della gara denominata “*Interventi per la gestione delle attività di Protezione Civile nelle fasi ordinarie e di emergenza anno 2018*” aggiudicata alla ditta individuale Tecnospurghi.

³ *omissis* è coniugata con *omissis*, attuale amministratore e socio unico della società Comunica Italia S.r.l. Cfr. informativa del 27 settembre 2018 a firma del Gen. B. Cristiano Zaccagnini.

⁴ Cfr Ordinanza applicativa di misura cautelare, emessa in data 28 agosto 2018 dal G.I.P. presso il Tribunale di Livorno, dott. Antonio Del Forno, p. 25.

⁵ *ivi*, p. 26.

⁶ Sul punto si rinvia alla telefonata n. 52 avvenuta in data 26 settembre 2017.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

misura del bando di gara, lo *omissis* e la *omissis* si erano anche accordati sull'offerta che quest'ultima avrebbe dovuto presentare.

In virtù, quindi, di quanto sinora esposto, si ritiene sussistano elementi che comprovano la presenza del requisito della gravità dei fatti, a sostegno dell'emissione delle misure proposte.

6) Graduazione delle misure

Rilevata la sussistenza dei presupposti applicativi, alla luce delle argomentazioni e dei fatti sopra sinteticamente esposti, la medesima norma affida al Presidente dell'Anac il compito di individuare la misura da adottare nel caso concreto, sulla base del principio di proporzionalità.

Nella vicenda in esame, si rileva una situazione di illiceità diffusa e gravemente compromessa, nella quale sono coinvolti sia soggetti apicali del Comune di Livorno, sia i titolari del potere amministrativo di fatto della società Comunicaitalia, nonché una particolare disinvoltura nella gestione tecnica e amministrativa delle gare di appalto riguardanti *omissis*.

Tuttavia, il valore esiguo del contratto coinvolto nelle vicende corruttive, ammontante ad € 23.500,00 inducono ad escludere la sussistenza di un livello di gravità dei fatti, tale da giustificare una proposta di straordinaria e temporanea gestione.

Peraltro, proprio nell'ottica di individuare la misura più idonea alla fattispecie in esame, si è effettuato un approfondimento istruttorio, in esito al quale si è evidenziato che la società ha in corso di esecuzione quindici commesse pubbliche, per un importo complessivo di circa 90.000 euro.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene che il presidio di legalità più efficace sia il sostegno e il monitoraggio di cui all'art. 32, comma 8, che non attribuisce agli esperti alcun potere di disposizione o di gestione diretta dell'appalto, né sospende i poteri ordinari dei titolari degli organi societari, ma si riferisce trasversalmente alla struttura aziendale nel suo complesso, in una prospettiva di ripristino di circuiti organizzativi e produttivi virtuosi, al fine di agevolare il ritorno dell'impresa entro parametri di piena legalità, a tutela della correttezza e regolarità di tutti gli appalti pubblici in corso di esecuzione e di eventuale futura aggiudicazione.

Ciò posto, riguardo le argomentazioni difensive in ordine alla estraneità della *omissis* agli organi sociali, trattandosi di una mera consulente esterna, si ritiene che l'art. 32 abbia inteso operare, attraverso il richiamo agli organi societari, una scelta di tipo funzionale che prescinde dal dato formale. Ne discende che i soggetti vengono qualificati in ragione delle funzioni



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

concretamente svolte, sicché alle qualifiche formali devono essere certamente equiparate quelle di mero fatto, ove si traducano nell'esercizio dei poteri di rappresentanza, amministrazione o direzione.

È indubbio, nel caso di specie, che la *omissis* abbia svolto concretamente – sebbene priva di una qualsiasi investitura o delega – funzioni di rappresentanza della società. Dal compendio probatorio emerge – come già sopra riportato – che la stessa agiva abitualmente nell'interesse dell'ente⁷.

Infine, non possono essere neppure accolti i rilievi riguardo l'assenza di gravi indizi di colpevolezza a carico della medesima *omissis*. Invero, anche a voler ritenere astrattamente condivisibili le argomentazioni prospettate nella memoria difensiva in ordine al fatto che “*le indicazioni tecniche (...) costituiscono misure tecniche minime senza le quali il servizio non può proprio funzionare*”, risulta nondimeno insuperabile il fatto – peraltro non contestato nella ripetuta memoria – che, come si legge nell'ordinanza, lo *omissis* e la *omissis* si erano accordati riguardo l'importo dell'offerta economica che la società avrebbe dovuto presentare⁸.

Alla luce di quanto sopra rappresentato, si ritengono sussistenti i presupposti per la proposta della misura del sostegno e monitoraggio di cui all'art. 32, comma 8, d.l. n. 90/2014, per un periodo di sei mesi, mediante la designazione di un esperto.

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

SI PROPONE

al Prefetto di Livorno di adottare la misura del sostegno e monitoraggio dell'impresa, prevista dall'art. 32, comma 8, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, nei confronti della società Comunicaitalia s.r.l. (C.F. 1048691008), attraverso la nomina di un esperto con il compito di svolgere funzioni di sostegno e monitoraggio della anzidetta società per il periodo di sei mesi.

La presente richiesta è trasmessa anche al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Livorno, ai sensi del citato art. 32, comma 1, e sarà, altresì, pubblicata sul sito istituzionale

⁷ Significativa, in merito, è la conversazione avvenuta in data 26 settembre 2017, che dimostra grande confidenza tra i due interlocutori. Si rinvia, in merito, all'Ordinanza applicativa di misura cautelare del 23 agosto 2018, p. 30.

⁸ Cfr. Ordinanza di applicazione di misure cautelari, cit., p. 25.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

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, 8 gennaio 2019.

Raffaele Cantone