



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Ill.mo Prefetto di L'Aquila
S.E. Giuseppe Linardi

Oggetto: Proposta di applicazione della misura della straordinaria e temporanea gestione nei confronti della società **EDIL.CO s.r.l.**, con sede legale in Matera (MT), in via T. Stigliani n. 72 (P.I. 00454840778), con riferimento al contratto d'appalto inerente il “*consolidamento e restauro dell'Abbazia S. Spirito al Morone in Sulmona*”. – **Stazione appaltante:** Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo – Segretariato Generale per l'Abruzzo. **Art. 32, comma 1**, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014.
Rif. Fasc. n. 454/2018

Con la presente si propone all'ill.mo Prefetto di L'Aquila di adottare la misura della straordinaria e temporanea gestione, prevista dall'art. 32, commi 1, lett. b), del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, nei confronti della **EDIL.CO s.r.l.**, con riferimento al contratto di appalto inerente i lavori di ricostruzione della Badia di Celestino V a Sulmona, affidato in data 30 marzo 2016 con ... in qualità di stazione appaltante.

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

1. La sussistenza dei presupposti indicati all'art. 32, comma 1, lett. b) d.l. 90/2014

Inquadramento normativo

L'art. 32, comma 1, d.l. n. 90/2014 disciplina l'applicazione delle misure straordinarie ivi previste nel caso in cui l'autorità giudiziaria proceda per i delitti contemplati dalla norma stessa ovvero siano altrimenti rilevate “situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

criminali”, attribuibili all’impresa aggiudicataria di un appalto per la realizzazione di opere pubbliche, servizi o forniture o al concessionario di lavori pubblici o al contraente generale o ad un’impresa che esercita attività sanitaria per conto del Servizio sanitario nazionale.

La *ratio* della norma è quella di salvaguardare i tempi di esecuzione delle commesse pubbliche, mediante la previsione di misure straordinarie volte a garantire, da un lato, che le indagini della magistratura sui fatti illeciti connessi alla gestione del contratto pubblico di appalto o concessione non ne ritardino l’esecuzione e, dall’altro, che dall’attuazione di quest’ultimo non consegua un profitto per l’operatore economico coinvolto, almeno fino al definitivo accertamento delle responsabilità in sede penale. A tal fine, la norma opera un bilanciamento fra l’interesse alla sollecita realizzazione delle opere pubbliche, alla continuità di servizi indifferibili e l’esigenza di arginare le disfunzioni patologiche insorte nell’esecuzione del contratto.

Conseguentemente, l’applicazione delle misure straordinarie previste dal citato art. 32 presuppone: 1) l’esistenza di un contratto pubblico in corso di esecuzione; 2) l’esistenza di un procedimento giudiziario per i delitti contemplati dalla norma ovvero di rilevanti situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali attribuibili all’aggiudicatario dell’appalto, al concessionario o al contraente generale; 3) la gravità dei fatti contestati ed il loro accertamento.

Occorre precisare, quanto al primo presupposto, che le esigenze di tutela e prevenzione sopra illustrate si riscontrano, in tutti i casi in cui vi sia un affidamento di un contratto pubblico, indipendentemente dal fatto che quest’ultimo sia inquadrabile nello schema dell’appalto o in quello della concessione.

Quanto al secondo presupposto, si osserva che 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 siano connessi ad un’attività di tipo illecito, riconducibile all’impresa aggiudicataria.

Quanto al terzo presupposto, si osserva che il Presidente dell’Autorità è tenuto a valutare, altresì, la gravità dei fatti medesimi sulla base del principio di proporzionalità e a calibrarla sulle tre differenti misure previste dall’articolo 32, tenendo 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 assetti 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



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

essere. All'esito di tale valutazione comparativa, il Presidente propone l'adozione della misura più appropriata alle circostanze concrete che caratterizzano la fattispecie sottoposta al vaglio.

Analisi della fattispecie: la fase negoziale

Con provvedimento del 9 novembre 2015, sono state indette dal Segretario Regionale del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo due procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando, ai sensi dell'art. 57 del d.lgs. n. 163/2006, per l'affidamento dei lavori e di approvazione della perizia di variante relativa al consolidamento e al restauro, lotti A e B dell'Abbazia S. Spirito al Morrone situata in Sulmona, meglio conosciuta come "Badia di Celestino V", da aggiudicarsi mediante trattativa privata.

Con contratto d'appalto n. 636/84 di Rep. del 30/03/2016 l'esecuzione dei lavori di cui al Lotto A è stata affidata all'impresa nei cui confronti questa Autorità propone la misura della straordinaria e temporanea gestione¹.

In data 4 aprile 2016 risulta sottoscritto il verbale di consegna lavori, il cui tempo utile stabilito per l'ultimazione degli stessi viene fissato in 365 giorni naturali e consecutivi, con *dies a quo* fissato nella data di consegna. Alla luce di quanto previsto nel verbale, i lavori si sarebbero dovuti concludere il 3 aprile 2017.

In data 25 aprile 2016, il RUP ****, dipendente nonché ****, ha autorizzato la corresponsione di un anticipo del 20% dell'intero importo contrattuale², mentre in data 30 agosto 2016, è stata redatta una perizia di variante dei lavori *de quibus*³.

Analisi della fattispecie: il fumus boni juris

Con specifico riferimento alla sussistenza del *fumus boni juris*, gli elementi probatori dai quali si evince che la commessa pubblica in esame è stata aggiudicata in base ad accordi illecitamente conseguiti sono rinvenibili nell'ambito del procedimento penale n. 1247/2017 R.G. N.R, e in particolare nell'ordinanza applicativa di misure cautelari emessa in data 7 luglio 2017, dal G.I.P. presso il Tribunale di L'Aquila,

¹ L'importo del contratto di € 547.773,84 + IVA al 10%, al netto del ribasso del 27,321 % di € 39.070,29 per oneri inerenti i piani di sicurezza non soggetti a ribasso.

² Il valore del 20% è di € 109.554,66 + IVA al 10% per un totale di € 120.510,25.

³ L'importo complessivo è di € 592.813,94 (LOTTO A) comprensivi di € 53.813,29 per oneri aggiuntivi della sicurezza.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

dott. Giuseppe Romano Gargarella, che in questa sede si intende richiamata nella parte in cui pare funzionale al fine della presente proposta di straordinaria e temporanea gestione della società *de quo*⁴.

Nel complesso, le risultanze investigative hanno evidenziato il ricorso a sistematiche condotte criminose finalizzate alla corruzione, all'asservimento e al mercimonio della funzione pubblica e all'accaparramento illecito degli appalti. Dalle varie fonti investigative impiegate, è emerso il nesso tra l'intensità dei rapporti corruttivi tra le parti e la loro efficacia condizionante l'esito della gara.

Il citato procedimento penale n. 1247/2017 R.G. N.R. vede indagati – per quanto di specifico interesse in questa sede, con riferimento all'operatore economico – ****, **** della società EDIL.CO s.r.l., e ****. Ad entrambi gli imprenditori della società incriminata è stata disposta dal Tribunale di L'Aquila la misura degli arresti domiciliari⁵.

Gli indagati sono risultati al centro di un articolato sistema corruttivo, costituito da una rete di relazioni interpersonali con esponenti del mondo imprenditoriale, finalizzato all'accaparramento illecito delle commesse pubbliche. In modo particolare, e nella misura in cui pare funzionale all'odierna proposta di straordinaria e temporanea gestione della società *de qua*, agli indagati si ascrivono i reati di cui agli artt. 110, 318 e 321 c.p. perché, in concorso tra loro e nelle rispettive qualifiche, il ****, quale **** e ****, ha messo al servizio degli imprenditori della società incriminata il corretto esercizio della sua funzione *“dietro la promessa di affidamenti di lavori di progettazione per il figlio ****”*⁶.

Il sistema illecito di accaparramento delle commesse pubbliche è il risultato di un'intensa ed articolata rete di accordi illeciti instaurati, nel corso del tempo, tra il ****, che in qualità di RUP della commessa pubblica in esame ha posto in essere un vero e proprio mercimonio della propria funzione pubblica, e i componenti di punta della EDIL.CO s.r.l., nelle persone di **** e il figlio ****. Con specifico riferimento al capo 7 dell'imputazione, dalle indagini investigative condotte dal GIP del Tribunale di L'Aquila è emersa l'esistenza di una sorta di consenso tacito tra il **** e il ****, nel quale il primo, nello svolgimento delle proprie funzioni, si impegnava a far recuperare alla società incriminata l'importo del ribasso d'asta, mentre il **** offriva, a titolo di “corrispettivo” per il recupero delle somme *de quo*, l'incarico di progettista della ditta al figlio del ****⁷.

⁴ Cfr. Ordinanza applicativa di misure cautelari personali, emessa dal GIP presso il Tribunale di L'Aquila, in data 7 luglio 2017.

⁵ Cfr. Ordinanza applicativa di misure cautelari personali, cit., p. 182.

⁶ Cfr. Ordinanza applicativa di misure cautelari personali, cit., p. 5.

⁷ Cfr. Ordinanza applicativa di misure cautelari personali, cit., p. 162



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

A compimento del disegno criminoso per cui la scrivente Autorità formula la presente proposta di “commissariamento”, da una conversazione tra il **** e suo padre, ****, emerge che il primo riferiva al genitore l’evoluzione degli eventi in relazione alla perizia *de qua*, funzionale, come si è detto, al recupero della somma versata per il ribasso d’asta. Nella specie, **** riferiva che “*noi mo’ dobbiamo fare diciamo, due perizie, una di assestamento, cioè quella per chiudere diciamo l’importo di progetto di € 520.000 e un’altra per recuperare il ribasso, così ce le abbiamo tutte e due pronte ... prepariamo tutta la documentazione e gliela portiamo, diciamo, poi facciamo un appuntamento anche con il RUP e l’architetto ****, così riconsegniamo tutto e facciamo, diciamo la richiesta per il ribasso, siamo rimasti così...*”⁸.

Dall’intercettazione ambientale di cui sopra emergono con chiarezza diverse patologie nell’aggiudicazione della commessa pubblica alla EDIL.CO s.r.l.:

- 1) *In primis*, si evince *ictu oculi* come la procedura per cui la stazione appaltante, ritenuta necessaria la variante in corso d’opera, deve proporre la stessa alla ditta esecutrice, viene distorta a favore delle ditte esecutrici già in accordo con i funzionari.
- 2) Ancora, il contatto tra **** e **** risulta essere funzionale a provare la rete illecita di accordi sorti al fine di ottenere il recupero a base d’asta. In particolare, da ulteriori conversazioni intercettati tra i due emerge che il **** chiedeva, in qualità di Direttore dei Lavori, al **** l’importo esatto del ribasso, avendo il **** l’indicazione del 27%: “*...senti graziano io ... mi serve l’importo esatto del ribasso ...*” e, dopo circa venti minuti, il **** contattava il **** per comunicargli appunto l’importo richiestogli “*allora l’importo è 191.228,41*”, corrispondente al 27,321%⁹.

A corroborare il compendio probatorio al fine di proporre la più incisiva misura del “commissariamento” nei confronti della EDIL.CO s.r.l., dal capo 8 dell’imputazione risulta la responsabilità, ai sensi degli artt. 476 e 479 c.p., del ****, di **** e ****, ****¹⁰. I soggetti *de quo*, ciascuno nelle rispettive qualità e in concorso tra loro, hanno provveduto a sottoscrivere un verbale di sospensione dei lavori di ricostruzione della Badia di Celestino V in epoca successiva al 28 luglio 2016 – data, invece, riportata nel documento – “*al fine di dimostrare l’impossibilità per la ditta di continuare i lavori e richiedendo presso la Regione Abruzzo lo stanziamento di ulteriori fondi aggiuntivi*”¹¹.

⁸ *Ibidem*

⁹ *Ibidem*

¹⁰ Cfr. Ordinanza applicativa di misure cautelari personali, cit., p. 5.

¹¹ *Ibidem*



Autorità Nazionale Anticorruzione *Presidente*

Inoltre, dalle indagini effettuate dal GIP presso il Tribunale di L'Aquila, il **** si è accordato con la società incriminata per il deposito di una perizia di adeguamento per “imprevisti” pari a € 45.000 la quale, pur essendo stilata il 28 ottobre 2016, è stata retrodatata al 30 agosto 2016, in maniera tale che lo stesso **** ricoprisse ancora le funzioni di RUP.

Depone a favore della sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza la conversazione tra **** **** e **** ****, nella quale il figlio riferiva al padre che “con la perizia, siamo andati ed abbiamo individuato l'importo, ora stiamo facendo le modifiche per arrivare a quell'importo, che diciamo che abbiamo recuperato € 45.000 di... degli imprevisti...”¹².

Dal compendio probatorio risultante dall'indagine investigativa del GIP emerge, dunque, una duplice conseguenza:

- 1) La EDIL.CO s.r.l., attraverso l'intensa rete di accordi corruttivi con il ****, ha ottenuto un indebito vantaggio economico, tale da giustificare l'applicazione della misura del “commissariamento”¹³.
- 2) L'esistenza di un sistema del “recupero del ribasso d'asta” posto in essere dalla società incriminata con un sistema ormai noto, consistente nella proposizione di “elevati ribassi in sede di gara per aggiudicarsi l'appalto sicuri di poterli recuperare tramite perizie di variante”¹⁴.

Alla luce di quanto finora esposto si ritiene che, nel caso in esame, sussista appieno il *fumus boni iuris* che giustifica l'adozione delle misure proposte.

Analisi della fattispecie: la valutazione in ordine alla gravità dei fatti

Oltre all'accertamento di fatti verosimilmente riconducibili a condotte criminali, di matrice corruttiva e/o deviante rispetto al regolare svolgimento delle procedure di gara d'appalto, il Presidente dell'Autorità è tenuto a graduare, altresì, la gravità dei fatti medesimi sulla base del principio di proporzionalità e a calibrarla sulle tre differenti misure previste dall'articolo 32, tenendo 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

¹² *Ibidem*

¹³ Cfr. nota informativa del 12 dicembre 2017, a firma del Gen. B. Cristiano Zaccagnini, p.10.

¹⁴ Cfr. Ordinanza applicativa di misure cautelari personali, dt., p.157.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

permanenza negli assetti 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 proporrà l'adozione della misura più appropriata alle circostanze concrete che caratterizzano la fattispecie sottoposta al vaglio, optando per l'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; propendendo, invece, per il commissariamento di cui all'art. 32, comma 1, lett. b), allorché emergano elementi di particolare gravità o la significativa compromissione dell'impresa; privilegiando, invece, 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, benché capaci di condizionarne l'operato, per la posizione o il ruolo ricoperti all'interno della stessa.

Al fine della valutazione della gravità dei fatti, rileva l'assiduità dei comportamenti illeciti tenuti dagli imprenditori della EDIL.CO s.r.l., al fine di accaparrarsi illegittimamente la commessa *de quo* hanno posto in essere una proliferazione di fatti corruttivi nei confronti dei funzionari della medesima stazione appaltante. Nella specie, depone a favore della gravità dei fatti il comportamento del **** il quale, a fronte dell'impegno di far recuperare alla società incriminata il prezzo del ribasso d'asta, attraverso il ricorso a perizie di variante, richiedeva l'incarico di progettista della ditta al figlio del ****.

Depone, inoltre, a favore di una valutazione orientata alla gravità dei fatti la circostanza secondo la quale le perizie *de qua* sono risultate essere retrodatate dal 28 ottobre 2016 al 30 agosto 2016. Nella specie, dalle indagini investigative effettuate, la gravità dei fatti emerge dal fatto che i documenti sarebbero comunque stati datati al 30 agosto 2016 in modo tale che il RUP fosse ancora il ****¹⁵. Per quanto qui di interesse, emerge dunque un regime intenso e collaudato di rapporti corruttivi tra la società incriminata, il cui obiettivo si rinviene nel recupero del ribasso d'asta, e la stazione appaltante, la quale, nella persona del ****, pone in essere un mercimonio della propria funzione pubblica per fini di interesse strettamente personali.

Anche alla luce delle problematiche evidenziate, la proposta della più stringente e invasiva misura del "commissariamento" dell'appalto, anche alla luce dei fatti nuovi evidenziati nella recente ordinanza,

¹⁵ Cfr. Ordinanza applicativa di misure cautelari personali, cit., p 163



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

risulta la misura più idonea a sterilizzare l'appalto, garantendone la prosecuzione su un binario di legalità.

Passata in rassegna una breve esposizione del quadro comportamentale degli indagati, 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 L'Aquila, appaiono di per sé connotati da un livello di gravità, tale da giustificare la richiesta della più stringente misura della straordinaria e temporanea gestione di cui al citato art. 32, comma 1, lett. b), misura preordinata a salvaguardare gli interessi pubblici coinvolti e a garantire che il contratto venga eseguito al riparo di ulteriori tentativi di condizionamenti criminali, nonché a scongiurare il pericolo che l'operatore economico possa conseguire ulteriori profitti illeciti.

2. Il procedimento finalizzato alla proposta di applicazione di misure straordinarie ex art. 32 e l'individuazione del Prefetto competente

L'avvio del procedimento, di cui alla presente richiesta, è stato comunicato, ai sensi degli artt. 7 e ss. della legge 241/1990, alla società EDIL.CO s.r.l. e al Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo – Sezione Generale per l'Abruzzo, con nota prot. n. 9147 del 30 gennaio 2018, concedendo all'operatore 15 giorni per presentare eventuali memorie e documenti e prendere visione degli atti. In data 31 gennaio 2018, con acquisita al prot. n. 9473, è stata formulata istanza di accesso al fascicolo del procedimento connesso alla comunicazione di avvio del procedimento. Non è stata presentata, tuttavia, alcuna deduzione sul punto.

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 Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo – Segretariato Generale per l'Abruzzo, la competenza va incardinata in capo al Prefetto di L'Aquila.

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 società



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

EDIL.CO s.r.l., con sede in Matera, in via T. Stigliani n. 72 (P.I. 00454840778) – con riferimento al contratto di appalto di lavori inerenti il consolidamento e restauro dell'Abbazia S. Spirito al Morone in Sulmona , stipulato con Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo – Segretariato Generale per l'Abruzzo in qualità di stazione appaltante.

La presente richiesta di commissariamento sarà trasmessa al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma, 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, 20 febbraio 2018.

Raffaele Cantone