



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Ill.mo Prefetto di Milano

Ill.mo Prefetto di Monza e della Brianza

Oggetto: Proposta di applicazione della misura della straordinaria e temporanea gestione nei confronti della società **Servicedent s.r.l.**, C.F. 04465910968, con sede a Monza, al Viale G.B. Stucchi, n. 66/3, con riferimento ai seguenti contratti di appalto di servizi: 1) “Servizio di assistenza specialistica di odontoiatria da prestarsi presso i centri odontostomatologici dell’A.O. di Desio e Vimercate – per un periodo di 60 mesi ed eventuale ricorso al rinnovo per ulteriori 24 mesi (CIG 624093674E)” affidato alla Servicedent dall’Azienda Socio Sanitaria Territoriale (ASST) di Vimercate; 2) “Servizio di assistenza specialistica in odontoiatria presso i Centri odontostomatologici di Cologno Monzese, Cusano Milanino, P.O. Citta di Sesto San Giovanni; Poliambulatorio di via C. Farini, n. 9, Poliambulatorio di via Livigno 2/a e Poliambulatorio di via Saint Bon (lotto 2) per un periodo di 60 mesi” (CIG 1° lotto 57069907C4E - CIG 2° lotto 57099217DD); 3) “Servizio di assistenza specialistica di odontoiatria presso il Centro di Odontostomatologia di Vaprio d’Adda (MI), affidato alla Servicedent s.r.l. dall’A.O. di Melegnano”.

Con la presente si propone all’ill.mo Prefetto di Milano e all’Ill.mo Prefetto di Monza e della Brianza 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, nei confronti della società **Servicedent s.r.l.**, C.F. 04465910968, con sede legale a Monza, al Viale G.B. Stucchi, n. 66/3, con riferimento ai seguenti contratti di appalto di servizi:

- “Servizio di assistenza specialistica di odontoiatria da prestarsi presso i centri odontostomatologici dell’A.O. di Desio e Vimercate – per un periodo di 60 mesi ed eventuale ricorso al rinnovo per ulteriori 24 mesi (CIG 624093674E)” affidato alla Servicedent dall’Azienda Socio Sanitaria Territoriale (ASST) di Vimercate;



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

- “Servizio di assistenza specialistica in odontoiatria presso i Centri odontostomatologici di Cologno Monzese, Cusano Milanino, P.O. Citta di Sesto San Giovanni; Poliambulatorio di via C. Farini, n. 9, Poliambulatorio di via Livigno 2/a e Poliambulatorio di via Saint Bon (lotto 2) per un periodo di 60 mesi” (CIG 1° lotto 57069907C4E - CIG 2° lotto 57099217DD);
- “Servizio di assistenza specialistica di odontoiatria presso il Centro di Odontostomatologia di Vaprio d’Adda (MI), affidato alla Servicedent s.r.l. dall’A.O. di Melegnano”.

Per maggiore chiarezza espositiva, si procederà ad illustrare le ragioni a sostegno della presente richiesta, unitamente alla sommaria ricostruzione dei principali fatti 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, d.l. 90/2014: il *fumus boni iuris*

L’art. 32, comma 1, del d.l. 90/2014 dispone l’applicabilità delle misure straordinarie ivi previste nel caso in cui, con riferimento ad un appalto o ad una concessione di natura pubblica, l’autorità giudiziaria proceda per le fattispecie di reato di matrice corruttiva espressamente previste dalla norma ovvero siano altrimenti rilevate “situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali”, attribuibili all’impresa affidataria della commessa pubblica.

La *ratio* della norma è quella 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, nonché di salvaguardare i tempi di esecuzione delle commesse pubbliche, attraverso la previsione di misure volte a garantire che le indagini della magistratura possano svolgersi senza impedire o ritardare la conclusione degli appalti ed evitare che la prosecuzione del contratto possa tradursi nell’attribuzione di un indiretto vantaggio all’impresa incriminata.

Optando per un’interpretazione garantista delle disposizioni in esame, occorre che la notizia di illecito abbia raggiunto una consistenza oggettiva, ossia un suo “spessore probatorio”, sulla base del quale emergano «*fatti gravi ed accertati, anche ai sensi dell’art. 19, comma 5, lett. a)*», come precisato dall’art. 32 in esame.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

In forza di tale scelta interpretativa, 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.

2. L'attività dell'autorità giudiziaria – l'ordinanza di applicazione delle misure cautelari del GIP presso il Tribunale di Monza del 27 gennaio 2016

L'ordinanza di applicazione delle misure cautelari, emessa dal GIP presso il Tribunale di Monza, dott.ssa Emanuela Giovanna Cobetta, in data 27 gennaio 2016, nell'ambito del procedimento penale n. 15669/2013 R.G.N.R. – da ritenersi in questa sede integralmente richiamata – ricostruisce, con assoluta precisione e chiarezza, tutta l'attività illecita posta in essere dagli indagati e individua gli elementi probatori attestanti che le suindicate procedure di affidamento, per le quali si propone l'applicazione della misura del “commissariamento”, sono state a tal punto alterate da risultare integralmente gestite da parte dell'affidatario, grazie ad un'ampia e diffusa collusione fra una serie di persone.

In primo luogo, le attività investigative disposte dall'autorità giudiziaria – in particolare le operazioni di intercettazioni telefoniche – hanno evidenziato il ruolo di primissimo piano, nell'ambito dell'attività corruttiva, rivestito da Maria Paola Antonia Canegrati, amministratore unico della Servicedent s.r.l.¹, indagata per i reati di cui agli articoli 416 c.p., 319 c.p., 321 c.p. e 353 c.p. e destinataria della misura della custodia cautelare in carcere.

L'indagata ha ottenuto commesse pubbliche attraverso collaudate strategie corruttive, grazie a una significativa rete di amicizie e conoscenze tra dirigenti sanitari e al totale asservimento dei pubblici funzionari ai suoi interessi privati.

¹ La Canegrati, all'epoca dei fatti, rivestiva anche la carica di Consigliere di amministrazione della Elledent s.r.l. e aveva rapporti di cointeressenza in altre imprese. La medesima ha in gestione, attraverso le società alla stessa riferibili, un numero considerevole di services odontoiatrici in strutture pubbliche o private convenzionate. La Servicedent è attiva dal 2004 e le sue quote sono possedute al 100% dalla Elledent s.r.l. La società opera nella predisposizione e gestione delle strutture tecniche e amministrative necessarie per lo svolgimento di attività mediche con particolare riferimento al settore odontoiatrico e odontotecnico presso strutture sanitarie pubbliche e convenzionate lombarde. Nel 2014, la società ha registrato un volume di affari pari ad € 27.280.642, attraverso 38 ambulatori e 365 dipendenti. Si veda sul punto la nota informativa del Gen. B. Francesco Carofiglio del 22 febbraio 2016 (Prot. n. 29641/2016).



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Tra i metodi corruttivi utilizzati vanno annoverati anche i rapporti di familiarità con politici quali Fabio Rizzi, Consigliere della Regione Lombardia, nonché Presidente della Commissione permanente “Sanità e Politiche sociali” e Mario Valentino Longo, consulente dal 2014 di Eupolis Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione della medesima Regione², i quali, proprio in virtù delle funzioni rivestite, hanno condizionato le scelte in ambito odontoiatrico di dirigenti di strutture pubbliche e private, anche oltre il territorio della Regione³.

Il rapporto tra i tre si è consolidato, almeno sulla base di quanto è emerso dalle indagini, nel 2013, allorché la Canegrati ha assunto la decisione di finanziare in modo occulto la campagna elettorale di Rizzi, in corsa per le elezioni regionali lombarde, prevedendone un significativo ritorno economico.

L’ordinanza ricostruisce con assoluta chiarezza tutta l’attività illecita posta in essere dal sodalizio organizzato secondo il vincolo associativo di cui all’art. 416 c.p. e basato su una distinzione dei ruoli, per cui il Longo, rappresenta il braccio operativo del Rizzi il quale, proprio per la funzione pubblica rivestita, tende a rimanere nell’ombra e ad esercitare attraverso il suo collaboratore il proprio potere e la propria influenza politica per assicurare, al fine di ottenerne significativi ritorni economici, l’espansione economica dell’imprenditrice sotto un triplice profilo: 1) assicurandole l’aggiudicazione delle gare d’appalto; 2) tutelandone gli interessi nella fase di esecuzione dei relativi contratti; 3) imponendone la presenza nelle strutture convenzionate.

In altri termini, pur in assenza di un incarico formale da parte del Consigliere regionale, Longo risulta agire in nome e per conto di Rizzi, di cui risulta, esplicitamente o implicitamente, portavoce e rappresentante.

Per contro, la Canegrati, quale capo, promotore e organizzatore, nella sua qualità di amministratrice di fatto e di diritto di un complesso sistema societario attivo nel campo dell’odontoiatria, dell’ortodonzia, nonché del commercio di materiale odontoiatrico e ortodontico, ha procurato, attraverso turbative d’asta, la corruzione di Longo e Rizzi e la corruzione dei pubblici funzionari preposti alla gestione dei servizi affidati ai privati dalle singole aziende ospedaliere, la stipulazione di

² Mario Valentino Longo, dal 2011 al 2014, ha rivestito, altresì, l’incarico di auditor interno per odontoiatria, protesi dentaria e chirurgia orale presso la O.A. Istituti Clinici di perfezionamento, nonché quello di consulente per il progetto della Regione Lombardia relativo alla “Valutazione comparativa di modelli gestionali per l’erogazione delle prestazioni di odontoiatria sociale di qualità nell’età geriatrica”.

³ Si veda l’Ordinanza di applicazione delle misure cautelari emessa dal GIP presso il Tribunale di Monza, dott.ssa Emanuela Giovanna Cobetta, in data 27 gennaio 2016, nell’ambito del procedimento penale n. 15669/2013 R.G.N.R., p. 70.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

vantaggiosi contratti per le società del Gruppo, nonché la stipula di contratti con strutture sanitarie private e private convenzionate con il Servizio Sanitario Nazionale⁴.

Per tali fini, l'imprenditrice ha vincolato a sé il Longo e il Rizzi, accettandone il ruolo di soci occulti di alcune proprie società, in modo tale da pagare il prezzo dei loro costanti favori attraverso gli utili conseguiti attraverso la gestione dei Centri ambulatoriali di odontoiatria che grazie all'intervento dei due sodali l'imprenditrice riesce ad aggiudicarsi⁵. Una delle società di cui Longo e Rizzi sono soci occulti è la Sytcenter s.r.l., partecipata, per il 50% da Elledent s.r.l. (riconducibile alla Canegrati) e al 50% da Spectre s.r.l. di cui è amministratore unico la convivente di Longo, e di cui sono socie la stessa e la convivente del Rizzi⁶.

Oltre a tali vantaggi economici indiretti, va evidenziato anche che il Rizzi era iscritto "a libro paga" dell'imprenditrice, sia attraverso lo schermo della sua convivente, alla quale vengono consegnati mensilmente 5.000 euro per non meglio definiti "servizi forniti da revisori contabili", al chiaro fine di coprire il prezzo dell'attività corruttiva, sia ponendo a carico della Servicedent il pagamento di fatture personali⁷.

Elementi, quelli sopra sinteticamente evidenziati, che attestano la sussistenza di un accordo fraudolento che mette al servizio delle spregiudicate aspirazioni imprenditoriali della Canegrati il peso politico degli altri due, al fine di sbaragliare la concorrenza ed ottenere un consistente numero di appalti pubblici relativi alla gestione dei centri odontoiatrici, nonché delle strutture private convenzionate, con conseguente ritorno economico anche per la parte politica⁸.

Come si legge nella richiamata ordinanza di custodia cautelare "*L'ambizioso pactum sceleris tra Canegrati, Rizzi e Longo, volto ad ottenere la gestione dei più grossi centri odontoiatrici, prima in Lombardia e quindi in altre Regioni italiane, si prospettava così impegnativo da far ritenere opportuno ai due rappresentanti pubblici di allontanare Longo da ogni altro impegno che non fosse relativo alla gestione degli affari imprenditoriali di Canegrati*"⁹.

⁴ *ivi*, pp. 2-3.

⁵ *ivi*, p. 71.

⁶ Si veda la nota informativa del Gen. B. Francesco Carofiglio, in data 22 febbraio 2016, p. 3.

⁷ *ivi*, p. 79. Come si legge nella richiamata Ordinanza di applicazione delle misure cautelari "Non pago di essere stipendiato dalla Canegrati, Longo arrivava a farsi pagare dall'indagata le spese di ristrutturazione della propria abitazione e dello studio odontoiatrico di via Pantano, pari a circa 8.000 euro, fatturate alla Servicedent s.r.l."

⁸ *ivi*, p. 74.

⁹ *ivi*, p. 90.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

3. L'oggetto della misura straordinaria: gli affidamenti dei servizi alla Servicedent, i fatti corruttivi, le turbative di gara e gli illeciti in fase di esecuzione contrattuale

3.1 “Servizio di assistenza specialistica di odontoiatria da prestarsi presso i centri odontostomatologici dell’A.O. di Desio e Vimercate – per un periodo di 60 mesi ed eventuale ricorso al rinnovo per ulteriori 24 mesi (CIG 624093674E)”.

Con deliberazione n. 385 del 29 aprile 2015, l’Azienda Socio Sanitaria Territoriale (ASST) di Vimercate (già Azienda Ospedaliera di Desio e Vimercate) ha indetto una gara, con procedura aperta, per l’affidamento del servizio di assistenza specialistica di odontoiatria da prestarsi presso i centri odontostomatologici di Desio e Vimercate¹⁰.

Con deliberazione n. 53 del 1° febbraio 2016, l’Azienda Socio Sanitaria territoriale ha aggiudicato la gara alla Servicedent s.r.l., per un importo di € 38.019.562,50, con riferimento all’ASST di Vimercate e pari ad € 32.794.125,00, con riferimento all’ASST di Monza¹¹.

Dalla connotazione particolarmente escludente di alcuni requisiti di partecipazione si può agevolmente dedurre che il bando di gara sia stato confezionato *ad hoc*, allo scopo di aggiudicare nuovamente il servizio alla Servicedent, già precedente affidataria.

Invero, il bando di gara è palesemente lesivo dei diritti e degli interessi di eventuali concorrenti, sia sotto il profilo dei termini ristrettissimi da rispettare per la presentazione delle offerte, a fronte della complessità dell’oggetto dell’appalto che cumulava molteplici ed eterogenei servizi, sia per la mancata ragionevole suddivisione in lotti, sia per il requisito del fatturato elevatissimo richiesto – di 30 milioni di euro per di più per servizi resi nei confronti di pubbliche amministrazioni – sia, infine, per l’obbligatorietà del sopralluogo¹².

¹⁰ Con deliberazione n. 1166 del 10 dicembre 2015, l’Azienda Ospedaliera ha nominato la Commissione di gara.

¹¹ La procedura è stata avviata dall’A.O. di Desio e Vimercate. Tuttavia, a seguito di una riorganizzazione degli enti della Sanità Lombarda (ex legge regionale n. 23 dell’11 agosto 2015) le competenze dell’A.O. sono state ripartite tra due ASST (Vimercate e Monza). La procedura in corso è stata portata a termine solo dalla ASST Vimercate. I servizi dell’aggiudicataria sono stati, quindi, suddivisi all’incirca in parti uguali tra le nuove Aziende. Si veda in proposito la nota informativa del Generale B. Francesco Carofiglio del 22 febbraio 2016 (prot. n. 29641/2016), p. 5.

¹² Cfr. Ordinanza di applicazione delle misure cautelari, cit., p. 160. Si rinvia, in particolare alla intercettazione telefonica dell’11 dicembre 2014 tra la Canegrati e il socio, Giancarlo Marchetti, in cui la prima afferma: “...*Deve essere obbligatorio il sopralluogo...pena l’esclusione*”, “*Lo devi mettere pena l’esclusione?*”. Quindi la Canegrati, nella medesima conversazione, poi spiega all’interlocutore che l’obbligatorietà del sopralluogo le consentirà di sapere in anticipo chi sono gli altri concorrenti: “*Questo perché ... perché nel momento esatto in cui so chi sono gli altri partecipanti ... cioè ragiono ...*”.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

L'impraticabilità della partecipazione di altri concorrenti si evince chiaramente anche dal fatto che il bando è stato pubblicato in G.U. in data 8 maggio 2014 e la richiesta di sopralluogo, a pena di inammissibilità, doveva essere effettuata nei tre giorni successivi, che si riducevano ad uno, tenuto conto che nei tre giorni era compreso anche il fine settimana¹³.

Un altro ostacolo pressoché insormontabile per potenziali concorrenti alla gara, come si legge nella citata ordinanza di applicazione delle misure cautelari, è costituito dalla previsione di tempi ristrettissimi per la presentazione delle offerte: non solo è stato previsto, senza alcuna motivazione, né ragione di urgenza, il termine minimo fissato dall'art. 70 del d.lgs. n. 163/2006, ma detto termine è stato ulteriormente compresso, pubblicando l'avviso sulla G.U.R.I. in data 8 maggio 2015 e sulla Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea il 5 maggio 2015, riducendo così a 34 e 37 giorni il termine di 40 giorni previsto nel bando¹⁴.

E infatti, la Canegrati, già all'approssimarsi della scadenza del precedente contratto, di cui la Servicedent era impresa esecutrice in RTI con la Elledent, si accingeva a monitorare la fase preparatoria della nuova procedura di gara e ad avviare un significativo recupero di informazioni, anche grazie alla collaborazione di Annamaria Gorini, direttore del SISTRA (Servizio infermieristico Tecnico Riabilitativo Aziendale) e referente della Canegrati all'interno dell'Azienda ospedaliera, nonché sua intima amica¹⁵. Grazie al coinvolgimento della citata Gorini e di Stefano Garatti¹⁶, la Canegrati veniva coinvolta finanche nella predisposizione dei nuovi tariffari.

L'eventualità di concorrere lealmente nella procedura di gara è un'opzione che non è stata presa neppure in considerazione dall'imprenditrice che, al contrario, ha collaborato attivamente alla redazione

¹³ *ivi*, p. 162. L'irragionevolezza dei termini previsti nel bando era tale che il Tar Lombardia, adito da uno degli aspiranti concorrenti, ha sospeso i termini previsti dall'A.O. che si vedeva costretta a spostare sia il termine per la presentazione della richiesta di sopralluogo, sia il termine per la presentazione dell'offerta. È sicuramente un elemento significativo quello per cui, all'esito di detto ricorso, la Canegrati si è organizzata per acquistare le quote della Pentadent. L'acquisto non si è perfezionato, ma la Pentadent ha deciso di non partecipare alla gara e non ha presentato alcuna offerta, lasciando di fatto alla Servicedent il campo libero. Cfr. la Nota informativa del Generale B. Francesco Carofiglio del 22 febbraio 2016, p. 9.

¹⁴ *ivi*, p. 8.

¹⁵ *ivi*, p. 159.

¹⁶ Stefano Garatti è succeduto al suo predecessore nel 1998, nel ruolo di Odontoiatra Supervisore Clinico dell'A.O. di Desio e Vimercate, con la funzione, dunque, di svolgere una funzione di controllo nell'interesse dell'Azienda Ospedaliera. Egli è totalmente asservito agli interessi dell'imprenditrice in cambio di incarichi di consulenza per conto delle società riferibili all'indagata. Cfr. Ordinanza di applicazione delle misure cautelari cit., pp. 167-178.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

del capitolato d'appalto in modo da inserire clausole finalizzate a sbaragliare la concorrenza e a garantirsi la commessa. Esemplificativa, in tal senso, è la dichiarazione della stessa indagata “*Sappiamo dove possiamo spingere e dove non possiamo spingere – omissis – dove possiamo arrivare e dove non possiamo arrivare, conosciamo tutti!*”¹⁷.

Gli effetti delle manovre corruttive della Canegrati – che le hanno consentito di concorrere da sola alla gara e di aggiudicarsi, conseguentemente, l'appalto – sono efficacemente riportate in una email inviata il 4 maggio 2015 da un suo socio, il quale si compiace con l'imprenditrice di come i contenuti del bando *lavoreranno* a loro vantaggio¹⁸.

Va altresì evidenziato che le condotte corruttive degli indagati non si sono limitate alla fase pubblicitaria della gara ma sono proseguite anche nella fase di esecuzione contrattuale.

Invero, tutti i funzionari e i dirigenti al soldo della Canegrati si sono dimostrati totalmente a disposizione dei suoi interessi anche nella fase esecutiva, comunicando all'imprenditrice l'imminenza di controlli e sopralluoghi¹⁹.

Vengono in rilievo in tal senso oltre alla citata Gorini e a Stefano Garatti, anche Pietro Caltagirone, Direttore Generale e Isabella Galluzzo, direttore Amministrativo dell'A.O. di Desio e Vimercate, nonché Gennaro Rizzi responsabile unico del procedimento.

Invero, non appena il Nucleo Operativo di controllo della ASL di Monza e Brianza trasmetteva l'elenco delle cartelle che sarebbero state oggetto di verifica, i sodali si organizzavano per controllare, in stretto contatto con la Canegrati, tutte le cartelle soggette a controllo allo scopo di rilevare eventuali anomalie e predisporre rimedi e strategie per fronteggiare i rilievi medesimi²⁰.

La gara in questione è stata oggetto anche di un'istruttoria di vigilanza da parte dell'Anac, nell'ambito della collaborazione sollecitata dalla Procura della Repubblica di Monza, nella quale si sono evidenziate diverse illegittimità e, soprattutto, l'inserimento, nella documentazione di gara, di clausole limitative della concorrenza e lesive del principio di massima partecipazione alle gare pubbliche, quali la

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *ivi*, p. 145.

¹⁹ *ivi*, pp. 166 e 167.

²⁰ *Ibidem*.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

previsione di un sopralluogo in due date tassativamente indicate e la mancata suddivisione della bando di gara in lotti funzionali²¹.

3.2 Servizio di assistenza specialistica in odontoiatria presso i Centri odontostomatologici di Cologno Monzese, Cusano Milanino, P.O. Citta di Sesto San Giovanni; Poliambulatorio di via C. Farini, n. 9, Poliambulatorio di via Livigno 2/a e Poliambulatorio di via Saint Bon (lotto 2), per un periodo di 60 mesi (CIG 1° lotto 57069907C4E - CIG 2° lotto 57099217DD).

Con deliberazione n. 434 del 10 luglio 2016, l'A.O. I.C.P. Istituti Clinici di perfezionamento ha indetto la gara per l'affidamento del servizio di assistenza specialistica in odontoiatria presso i Centri odontostomatologici di Cologno Monzese, Cusano Milanino, P.O. Citta di Sesto San Giovanni; Poliambulatorio di via C. Farini, n. 9, Poliambulatorio di via Livigno 2/a e Poliambulatorio di via Saint Bon (lotto 2) per un periodo di 60 mesi (CIG 1° lotto 57069907C4E - CIG 2° lotto 57099217DD)²².

Con successiva deliberazione n. 873 del 23 dicembre 2014, la suindicata gara veniva aggiudicata alla Servicedent s.r.l., unica partecipante, per un importo complessivo di € 44.236.725,00 (€ 22.130.550 con riferimento al lotto 1 ed € 22.106.175 con riferimento al lotto 2)²³.

Per quanto concerne l'esecuzione del servizio, con nota del 22 febbraio 2016, la stazione appaltante ha precisato alla scrivente Autorità che il medesimo ha avuto date di avvio diversificate a seconda della sede operativa, in considerazione delle differenti scadenze dei contratti previgenti.

Dalla suindicata nota emerge, altresì, che nel mese di febbraio non si era ancora pervenuti alla formale stipula di un contratto con la Servicedent, atteso che non era stato ancora avviato il servizio presso il Poliambulatorio di Saint Bon a Milano, per la prestazione del quale era stata prevista anche l'esecuzione di opere edili di ristrutturazione²⁴.

²¹ Si veda la nota del 9 maggio 2016, Prot. n. 73286/2016, inviata dall'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture di questa Autorità alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Monza.

²² Si veda la nota informativa a firma del Generale Francesco Carofiglio del 22 febbraio 2016 (Prot. n. 29641/2016). La legge regionale n. 23/2015 ha riordinato l'A.O. Istituti Clinici di Perfezionamento ora denominata ASST Nord Milano.

²³ *ivi*, p. 11.

²⁴ Si veda l'allegato n. 7 alla nota informativa sopra richiamata.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Anche tale procedura è stata oggetto di interferenze illecite con il fine evidente di pilotare l'aggiudicazione in favore dell'imprenditrice indagata, come si desume dal contenuto delle operazioni di intercettazione.

Parimenti a quanto riscontrato nella gara della A.O. di Desio e Vimercate, la diretta ingerenza della Canegrati nella predisposizione della documentazione di gara, grazie al continuo intervento degli "amici" confortano l'ipotesi investigativa circa l'illecita aggiudicazione disposta in suo favore²⁵.

Sul punto, come si legge nella citata ordinanza di applicazione delle misure cautelari, già mesi prima dell'indizione della gara si sono registrati contatti tra Longo, la Canegrati, Sabatino Massimiliano, responsabile dell'unità di Gestione e Controllo dei Processi Organizzativi dell'A.O., nonché tale Luigi Ortaglio, responsabile della S.C. Provveditorato Economato dell'A.O., incaricato della redazione del capitolato d'appalto, nonché futuro responsabile del procedimento.

L'artefazione della documentazione di gara, in modo da privilegiare gli interessi della Canegrati ed assicurarle l'aggiudicazione degli appalti, dopo una prima fase di accordi embrionali, si fa via via più esplicita.

Determinante, nel senso anzidetto, è lo stretto rapporto tra il Longo e la Canegrati, grazie al quale l'imprenditrice è riuscita ad ampliare il più possibile l'oggetto della gara, inserendovi non solo tutti i Centri Odontostomatologici del vecchio contratto ancora in esecuzione ma anche quello di nuova istituzione di via Saint Bon a Milano²⁶.

Ma alla manipolazione della gara d'appalto si è pervenuti non solo grazie all'intervento del Longo, ma anche per mezzo del coinvolgimento diretto di due funzionari dell'A.O.

In particolare, merita menzione il rapporto di profonda amicizia tra il citato Sabatino e l'imprenditrice alla quale il primo è legato anche in ragione di rapporti di natura professionale, che il medesimo gestisce occultamente e in palese conflitto di interessi con la funzione pubblica rivestita²⁷.

In forza di questo doppio legame il Sabatini, che ha contribuito alla redazione del bando di gara e del capitolato d'appalto della procedura in esame, ha tenuto costantemente informata la Canegrati sullo stato del procedimento, mettendola al corrente di informazioni riservate, prodigandosi in consigli e

²⁵ Si veda il capo "D" di imputazione, p. 4 dell'ordinanza di applicazione delle misure cautelari.

²⁶ *ivi*, p. 5.

²⁷ *ivi*, p. 45 e ss.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

suggerimenti, predisponendo il tariffario solventi a quattro mani con l'indagata e preannunciando alla medesima con largo anticipo la data di pubblicazione del bando, nonché avvisando la stessa dei controlli da effettuare sui centri²⁸.

Da ultimo, va fatto un cenno anche al ruolo rivestito nella strategia di turbativa della gara da Luigi Ortaglio, cui va ascritta la responsabilità di aver inserito tutti i centri in un unico capitolato, ivi compreso anche il costituendo Centro di via Saint Bon, in conformità al volere della Canegrati²⁹.

In estrema sintesi, la diretta ingerenza dell'imprenditrice indagata, quanto meno sotto il profilo della definizione dell'oggetto dell'appalto e nella predisposizione del tariffario solventi, unitamente alla conoscenza "in itinere" del procedimento, hanno integrato la turbativa della gara ai sensi dell'art. 353 c.p.³⁰.

3.3 Servizio di assistenza specialistica di odontoiatria presso il Centro di odontomastologia di Vaprio d'Adda (MI).

Con deliberazione n. 412 del 20 settembre 2012, l'Azienda Ospedaliera Fatebenefratelli e Oftalmico di Milano ha aggiudicato alla Servicedent s.r.l. la gara d'appalto in forma aggregata, mediante procedura aperta, attraverso il sistema telematico di negoziazione Sintel, per l'affidamento in gestione del servizio di assistenza specialistica di odontoiatria, per un periodo di sei anni, occorrente alle OO.AA. Fatebenefratelli e Oftalmico, Ospedale Niguarda Cà Granda e Ospedale di Circolo di Melegnano³¹.

In seguito, l'A.O. di Melegnano, con deliberazione n. 307 del 6 maggio 2013, ha disposto una proroga tecnica in favore della Servicedent s.r.l. – subentrata nel rapporto contrattuale già in essere con altra società della Canegrati posta in liquidazione – per il servizio ambulatoriale di odontoiatria presso il Centro di odontostomatologia di Vaprio d'Adda, fino al 30 giugno 2013, prolungatasi, in seguito, tacitamente, fino al 31 marzo 2014³².

²⁸ *ivi*, p. 51. Si veda anche il capo di imputazione E) della citata ordinanza.

²⁹ *ivi*, p. 45.

³⁰ *ivi*, p. 52.

³¹ Cfr. Nota informativa del Generale B. Francesco Carofiglio del 3 marzo 2016.

³² Si veda l'allegato 3 alla Nota informativa del Generale Francesco Carofiglio del 3 marzo 2016.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Con deliberazione n. 409 del 3 giugno 2013 e n. 636 del 20 settembre 2013, l'A.O. di Melegnano ha affidato alla Servicedent, per effetto degli esiti della gara di cui alla richiamata deliberazione n. 412 dell'Azienda Ospedaliera Fatebenefratelli e Oftalmico di Milano – quale capogruppo per la gestione della procedura in forma aggregata – la gestione del servizio di assistenza specialistica di odontoiatria per un periodo di 6 anni, da effettuarsi presso il poliambulatorio di Pioltello (MI).

Successivamente, con delibera n. 194 del 31 marzo 2014, il Direttore generale dell'A.O. di Melegnano, Paolo Moroni, con il parere favorevole, tra gli altri, di Patrizia Pedrotti, Direttore amministrativo, ha disposto l'estensione del servizio di assistenza specialistica di odontoiatria già in essere presso il Poliambulatorio di Pioltello per prestazioni da effettuarsi anche presso il Centro di odontostomatologia di Vaprio d'Adda, a far data dal 1° aprile 2014 e fino al 31 ottobre 2019³³.

Anche con riferimento a quest'ultimo contratto, il compendio intercettivo consente di ricostruire un generale sinallagma corruttivo nel quale tre pubblici ufficiali al servizio dell'A.O., di cui due ai vertici della stessa – Moroni, quale Direttore generale e Pedrotti, quale Direttore amministrativo – e l'altro, Piercarlo Marchetti, con funzioni di consulente con riguardo alla gara d'appalto, abbiamo messo la propria funzione al servizio dell'imprenditrice, in un continuo e reciproco scambio di favori³⁴.

Il livello di subordinazione di Moroni è tale che questi arriva persino a scusarsi con la Canegrati per aver dovuto designare un controllore per la gestione dei centri, peraltro individuato nel Longo, premurandosi anche di avere rassicurazioni in ordine al fatto che il controllore fosse di gradimento dell'imprenditrice³⁵.

La Canegrati, in cambio di tale asservimento, si è prodigata nel “ripagare” le attenzioni ricevute con assunzioni di parenti e amici e prestazioni odontoiatriche gratuite.

Significative, in tal senso, sono le intercettazioni da cui si evince che la Canegrati ha assunto il figlio di Patrizia Pedrotti e quelle in cui l'imprenditrice rassicura la moglie di Marchetti in ordine a una futura assunzione presso la struttura del Fatebenefratelli³⁶.

³³ *ivi*, p. 5.

³⁴ *ivi*, p. 140.

³⁵ *ivi*, pp. 139-140.

³⁶ *ivi*, pp. 131-141.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Come si evince chiaramente dalle conversazioni telefoniche intercettate, la contropartita di queste elargizioni è stato proprio l'affidamento dei nuovi centri dipendenti dall'A.O. di Melegnano, tra cui quello di Vaprio d'Adda.

4 La sussistenza dei presupposti indicati all'art. 32, comma 1, d.l. 90/2014: la gravità dei fatti

Oltre all'accertamento di fatti verosimilmente riconducibili a condotte criminali, di matrice corruttiva e/o deviante rispetto al corretto svolgimento delle procedure di gara d'appalto, il Presidente dell'Autorità è tenuto a graduare, altresì, 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 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 decide per la 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) come *extrema ratio*, allorché emergano elementi di eccezionale gravità o nei casi di una significativa compromissione dell'impresa; proponendo 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, ma capaci comunque di condizionarne l'operato, per la posizione o il ruolo ricoperti all'interno della stessa.

Nelle fattispecie in esame, i contenuti delle intese collusive sono attestati in maniera incontrovertibile da una pluralità di intercettazioni telefoniche che hanno consentito di evidenziare un'attività progettata in maniera capillare e sistematica da tutti gli indagati al fine di concertare e mettere in opera i dettagli e le modalità di alterazione degli affidamenti in corso per favorirne la Servicedent s.r.l.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

La vicenda, come sopra brevemente ricostruita, mostra con chiarezza che ogni procedura è stata meticolosamente architettata al fine di condizionare le modalità di scelta del contraente e favorire la Servicedent s.r.l.. Questo *modus procedendi* si è tradotto in un colossale raggirò della normativa sulla concorrenza e trasparenza negli appalti pubblici, consentendo alla Servicedent di impiantare un meccanismo per l'accaparramento sistematico delle commesse in spregio alle regole di evidenza pubblica.

Come ha evidenziato il P.M. nella sua richiesta, gli effetti deleteri del continuo asservimento degli infedeli pubblici ufficiali e incaricati di pubblico servizio agli interessi privati non solo si sono tradotti in una sistematica violazione dei principi cardine della trasparenza, imparzialità e legalità, indispensabili per una buona amministrazione pubblica, ma hanno determinato, altresì, l'erogazione di servizi scadenti con ricadute, di natura economica e non, sugli enti pubblici e sui pazienti³⁷

Nella ponderazione della gravità, invero, vanno tenuti in debito conto anche la professionalità e il potere tentacolare della Canegrati, imprenditrice dalla spregiudicatezza non comune, che è intervenuta in modo sistematico, capillare e diretto sui funzionari pubblici delle varie stazioni appaltanti al fine di asservire la funzione pubblica al suo profitto personale, anche a discapito della salute pubblica³⁸.

Il *modus operandi* dell'indagata, per superare la concorrenza negli appalti pubblici attraverso sofisticate strategie corruttive, non si è limitato ad ottenere la protezione dei vertici politici della Regione, di fatto mettendo Rizzi e Longo a libro paga, ma si è spinto fino alla creazione di una rete di "amici", ricompensati in via indiretta, anche attraverso l'assunzione di parenti e familiari, in modo da renderli a tempo indeterminato fedeli e dipendenti.

In estrema sintesi, l'imprenditrice ha fatto della corruzione il principale, se non esclusivo, strumento per garantirsi l'aggiudicazione degli appalti presso le strutture pubbliche e la gestione dei centri odontoiatrici presso le strutture convenzionate.

In tal senso, assumono un rilievo dirimente, ai fini della proposta di applicazione della più grave misura del commissariamento, non solo la scaltrezza e la spregiudicatezza dimostrate dai due politici,

³⁷ Cfr. Ordinanza di applicazione delle misure cautelari, p. 200.

³⁸ *ivi*, p. 45.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

ma anche la sfrontatezza e la naturalezza che i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio hanno dimostrato nel violare costantemente i propri doveri istituzionali, al punto che, come si legge nell'ordinanza di applicazione delle misure cautelari, *“lo spaccato di illegalità che traspare dalla presente indagine costituisce per tutti (anche per coloro che non vantano particolari legami di conoscenza con la Canegrati) l'abituale modo di gestire la res publica, totalmente svilita in ragione del proprio personale rendiconto”*³⁹.

Da ultimo, depongono senza dubbio nel senso della eccezionale gravità dei fatti, gli occultamenti dei profitti conseguiti attraverso la creazione di società estere ove far confluire i sostanziosi proventi dell'attività illecita che è andata procedendo in parallelo con l'attività pubblica⁴⁰.

Alla luce delle suesposte argomentazioni, risulta chiaro e incontrovertibile che i fatti, come ricostruiti nel provvedimento restrittivo adottato dal GIP presso il Tribunale di Monza e riportati in estrema sintesi, appaiono di per sé connotati da un livello di gravità tale da giustificare la richiesta della più grave e 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 i contratti vengano eseguiti al riparo di ulteriori tentativi di infiltrazione criminale (mediante la nomina di amministratori straordinari e la sospensione dei poteri di disposizione e gestione degli organi di amministrazione della Servicedent), nonché a scongiurare il pericolo che l'operatore economico possa conseguire ulteriori profitti illeciti.

5 La individuazione del Prefetto competente e il procedimento di formulazione della proposta

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 le stazione appaltanti sono l'A.O. Istituti clinici di Perfezionamento, ora ASST Nord Milano, l'A.O. Ospedale Circolo di Melegnano, ora ASST Melegnano e della Martesiana, nonché l'ASST di Vimercate, la competenza va incardinata in capo al Prefetto di Milano per quanto concerne i primi due appalti e in capo al Prefetto di Monza e della Brianza con riferimento al terzo.

³⁹ *ivi*, p. 219.

⁴⁰ *ivi*, p. 116.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Atteso che la presente proposta ha ad oggetto contratti stipulati dal medesimo operatore economico, sia pure con diverse stazioni appaltanti, ma nell'ambito del medesimo settore di attività, sarebbe auspicabile, ad avviso della scrivente Autorità, un preventivo coordinamento tra le Prefetture competenti in modo da incaricare un'unica gestione commissariale con riferimento ai tre contratti sopra emarginati e da individuare un'unica Prefettura quale referente della suddetta gestione.

Nell'ambito dell'istruttoria preliminare alla disposizione della misura va segnalata l'opportunità di verificare l'intervenuta stipula del contratto per l'affidamento del "servizio di assistenza specialistica in odontoiatria presso i Centri odontostomatologici di Cologno Monzese, Cusano Milanino, P.O. Citta di Sesto San Giovanni; Poliambulatorio di via C. Farini, n. 9, Poliambulatorio di via Livigno 2/a e Poliambulatorio di via Saint Bon (lotto 2) per un periodo di 60 mesi" in modo da poter incaricare espressamente i commissari straordinari, in caso di esito negativo, di provvedere alla formalizzazione dell'appalto.

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 Servicedent s.r.l. e alle stazioni appaltanti con le note Prot. nn. 31563/2016 del 24 febbraio 2016, n. 31566/2016 del 24 febbraio 2016 e n. 74464/2016 del 10 maggio 2016.

La Servicedent ha presentato le proprie controdeduzioni con le memorie del 7 marzo 2016 (acquisita al prot. n. 37296/2016) e del 23 marzo (acquisita al prot. n. 48320/2016).

Nelle suindicate memorie, si è che il Gruppo Elledent, sin dalla notizia della emissione dell'ordinanza di applicazione delle misure cautelari da parte del GIP presso il Tribunale di Monza, ha posto in essere azioni di radicale dissociazione nei confronti degli amministratori coinvolti nel procedimento penale e ha adottato iniziative volte ad attuare una significativa revisione della propria *governance* e di quella delle società controllate, al fine di segnare una forte e decisa discontinuità con la passata gestione.

In particolare, in data 19 febbraio 2016, il Consiglio di amministrazione della Elledent ha revocato, con effetto immediato, i poteri delegati dal CDA, tra gli altri, a Maria Paola Antonia Canegrati e Paolo Marchetti mentre, il successivo 24 febbraio 2016 si è svolta l'assemblea dei soci della Servident – il cui fatturato rappresenta oltre il 60% del fatturato di tutto il Gruppo – la quale ha deliberato la nomina di un nuovo Consiglio di amministrazione.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Quest'ultimo avrebbe avviato, secondo quanto riportato nell'allegata memoria, una profonda e significativa rivisitazione della struttura organizzativa e dei controlli interni della società e una revisione del sistema di deleghe gestorie.

Le argomentazioni difensive della Elledent non possono essere condivise, in considerazione della gravità dei fatti e del carattere seriale delle condotte.

Le modalità esecutive delle condotte, caratterizzate da collaudate tecniche organizzative strumentali alla corruzione sistematica e poste in essere con un livello di "professionalità" e disinvoltura non comuni, impongono, anche in una prospettiva di appalti futuri, il ricorso immediato alla più grave misura amministrativa prevista dall'articolo 32, comma 1, lett. b).

Invero, i mutamenti della *governance* aziendale promossi dal Gruppo Elledent, già subito dopo l'emissione della citata ordinanza di custodia cautelare, pur essendo apprezzabili in linea generale, non hanno fatto venir meno i rischi di ulteriori condizionamenti illeciti nell'esecuzione degli appalti e, in tale ottica, non possono ritenersi misure idonee a scongiurare ulteriori future ingerenze nella gestione dei contratti.

Tanto premesso, si propone ai Prefetti 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 Servicedent s.r.l. (C.F. 04465910968), con sede a Monza, al Viale G.B. Stucchi, n. 66/3, relativamente ai seguenti contratti di appalto di servizi: 1) "Servizio di assistenza specialistica di odontoiatria da prestarsi presso i centri odontostomatologici dell'A.O. di Desio e Vimercate – per un periodo di 60 mesi ed eventuale ricorso al rinnovo per ulteriori 24 mesi (CIG 624093674E)" affidato alla Servicedent dall'Azienda Socio Sanitaria Territoriale (ASST) di Vimercate; 2) "Servizio di assistenza specialistica in odontoiatria presso i Centri odontostomatologici di Cologno Monzese, Cusano Milanino, P.O. Citta di Sesto San Giovanni; Poliambulatorio di via C. Farini, n. 9, Poliambulatorio di via Livigno 2/a e Poliambulatorio di via Saint Bon (lotto 2) per un periodo di 60 mesi" (CIG 1° lotto 57069907C4E - CIG 2° lotto 57099217DD); 3) "Servizio di assistenza specialistica di odontoiatria presso il Centro di Odontostomatologia di Vaprio d'Adda (MI), affidato alla Servicedent s.r.l. dall'A.O. di Melegnano".



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

La presente richiesta di commissariamento sarà trasmessa al Procuratore della Repubblica di Monza, per adempiere all'obbligo di cui all'art. 32, comma 1, del d.l. n. 90/2014 e sarà, altresì, pubblicata sul sito istituzionale dell'Autorità, nell'apposita sezione dedicata ai provvedimenti di cui al citato articolo 32.

Si allegano i seguenti atti e documenti:

- 1) Ordinanza di applicazione delle misure cautelari emessa dal GIP presso il Tribunale di Monza, dott.ssa Emanuela Giovanna Cobetta, in data 27 gennaio 2016;
- 2) Nota informativa in data 22 febbraio 2016 (Prot. n. 29641/2016), a firma del Generale Francesco Carofiglio e relativi allegati;
- 3) Nota informativa in data 3 marzo 2016 (Prot. n. 38072/2016), a firma del Generale Francesco Carofiglio e relativi allegati;
- 4) Comunicazione di avvio del procedimento alla Servicedent, in data 24 febbraio 2016 (prot. n. 31563/2016) con riferimento al contratto “*Servizio di assistenza specialistica di odontoiatria da prestarsi presso i centri odontostomatologici dell’A.O. di Desio e Vimercate – per un periodo di 60 mesi ed eventuale ricorso al rinnovo per ulteriori 24 mesi*”;
- 5) Comunicazione di avvio del procedimento alla Servicedent, in data 24 febbraio 2016 (Prot. n. 31568/2016) con riferimento al contratto “*Servizio di assistenza specialistica di odontoiatria da prestarsi presso i centri odontostomatologici dell’A.O. di Desio e Vimercate – per un periodo di 60 mesi ed eventuale ricorso al rinnovo per ulteriori 24 mesi (CIG 624093674E)*”;
- 6) Comunicazione di avvio del procedimento alla Servicedent, in data 14 marzo 2016 (Prot. n. 42032/2016), con riferimento al contratto “*Servizio di assistenza specialistica di odontoiatria presso il Centro di Odontostomatologia di Vaprio d’Adda (MI), affidato alla Servicedent s.r.l. dall’A.O. di Melegnano*”;
- 7) Memorie presentate dalla Elledent, nelle date del 4 e del 23 marzo 2016 (Acquisite ai prott. nn. 37296/2016 e 48320/2016);
- 8) Nota del 9 maggio 2016 (Prot. n. 73286/2016), inoltrata dall’Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture dell’Anac alla Procura della Repubblica di Monza.

Roma, 30 maggio 2016.

Raffaele Cantone