



Prefettura di Firenze

Prot. fasc. n. 12367/2015

All. n. 1

Firenze, 11 febbraio 2016

Al Sig. Presidente
dell'Autorità Nazionale Anticorruzione
ROMA

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Segretariato Generale
ROMA

Al Ministero dell'Interno
- Gabinetto
- Dipartimento P.S.
- Comitato di Coordinamento per l'Alta
Sorveglianza delle Grandi Opere
ROMA

Alla Direzione Nazionale Antimafia
ROMA

Alla Procura Nazionale Antimafia
ROMA

Ai Sigg. ri Prefetti di
- **PRATO**
- **MESSINA**

Alla Procura della Repubblica
presso il Tribunale di
FIRENZE

All'Avvocatura Distrettuale dello Stato di
FIRENZE



Prefettura di Firenze

Oggetto: Applicazione della misura del sostegno e monitoraggio dell'impresa nei confronti della SCAE, Società Costruzioni Appalti Edili srl, con sede a Messina.

Per opportuna notizia, si trasmette il decreto in data odierna con il quale è stata disposta la misura del sostegno e monitoraggio dell'impresa, ai sensi del comma 8 dell'art. 32 l. 114/2014, nei confronti della SCAE, Società Costruzioni Appalti Edili srl, con sede a Messina.

IL PREFETTO
(Giuffrida)

ACB



Il Prefetto della Provincia di Firenze

PREMESSO che con d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, sono state introdotte, all'art. 32, misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione;

PREMESSO, inoltre, che con i Protocolli d'intesa sottoscritti in data 15 luglio 2014 e 27 gennaio 2015 tra il Ministro dell'Interno e il Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) sono state adottate rispettivamente le "Prime linee guida per l'avvio di un circuito collaborativo tra ANAC, Prefetture-UTG ed Enti locali per la prevenzione dei fenomeni di corruzione e l'attuazione della trasparenza amministrativa" e le "Seconde linee guida per l'applicazione delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione anticorruzione e antimafia";

VISTA la nota prot. n. 150309 in data 10 novembre 2015, con la quale il Presidente dell'ANAC ha formulato a questo ufficio la proposta di applicare la misura della straordinaria e temporanea gestione, ai sensi dell'art. 32, comma 1, lett. b) d.l. 90/2014, convertito con modificazioni dalla l. 114/2014, nei confronti della SCAE, Società Costruzioni Appalti Edili srl con sede a Messina, via Noviziato Casazza 6, in riferimento all'appalto, tuttora in corso, riguardante l'esecuzione dei "lavori di adeguamento e miglioramento della S.S. 325 di Val di Setta e di Val di Bisenzio – sede stradale dal km 60+320 al km 70+960 al km 74+120 – Lotto 1";

VISTA la successiva nota prot. n. 534 in data 4 gennaio 2016, con la quale il Presidente dell'ANAC ha proposto l'applicazione quantomeno della misura del sostegno e monitoraggio dell'impresa ai sensi del comma 8 del medesimo art. 32, nei confronti della SCAE srl;

CONSIDERATO che dalle predette note, che si intendono interamente richiamate, e in particolare dalla prima in ordine cronologico, si rileva quanto segue:

- In data 1° aprile 2014 la stazione appaltante ANAS Compartimento della viabilità per la Toscana ha indetto un bando di gara avente ad oggetto "lavori di adeguamento e miglioramento della S.S. 325 di Val di Setta e di Val di Bisenzio – sede stradale dal km 60+320 al km 70+960 al km 74+120 – Lotto 1". La gara di appalto, cui hanno partecipato tre imprese, si è conclusa con l'aggiudicazione, il 21 luglio 2014, alla SCAE srl, come risulta dal documento di pubblicazione degli esiti della gara del 22 luglio 2014, a firma del dirigente



Il Prefetto della Provincia di Firenze

- amministrativo Roberto Troccoli;
- Il GIP presso il Tribunale di Firenze, con ordinanza in data 6 ottobre 2015, che si richiama integralmente, nell'ambito del procedimento penale n. 4100/2014 RGNR, ha disposto la misura cautelare degli arresti domiciliari per tre dirigenti del Compartimento per la viabilità per la Toscana di ANAS, il Capo Compartimento Antonio Mazzeo, il Capo Servizio Amministrativo Roberto Troccoli (sopra citato) e il Capo Area Operativa Nicola Cenci. Gli stessi, come risulta dalle ampie motivazioni dell'ordinanza, sono indagati, in qualità di pubblici ufficiali e in concorso tra loro, per i delitti di cui agli artt. 81 cpv, 110, 319 e 321 cp, perché, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, si ponevano stabilmente a disposizione di Francesco Mele, geometra e imprenditore edile, compiendo reiteratamente atti contrari ai propri doveri di ufficio, a fronte della promessa o dazione di somme di denaro di rilevante entità rispetto all'importo dei lavori affidati e della dazione di altre utilità economiche da parte dell'imprenditore predetto;
 - Con la medesima ordinanza, la misura degli arresti domiciliari è stata comminata anche nei confronti del citato Francesco Mele, che è risultato essere il referente, diretto od occulto, di numerose società, tra cui la SCAE srl, tutte operanti nell'ambito di lavori pubblici aggiudicati dal Compartimento per la viabilità per la Toscana di ANAS. In particolare, nell'ordinanza del GIP sono forniti molti, gravi, precisi e concordanti elementi - suffragati da intercettazioni telefoniche e ambientali - che danno prova dell'operatività perdurante nel tempo del sodalizio criminale tra Francesco Mele e i dirigenti del Compartimento ANAS, che consentiva al medesimo Mele di aggiudicarsi gli appalti ANAS;
 - Dall'ordinanza in questione emergono significativi elementi a prova della commistione e dell'ingerenza di Francesco Mele nella SCAE srl, anche questi confermati da intercettazioni telefoniche e ambientali. In particolare, per quanto concerne lo specifico appalto di cui trattasi, relativo all'esecuzione, in provincia di Prato, dei *"lavori di adeguamento e miglioramento della S.S. 325 di Val di Setta e di Val di Bisenzio - sede stradale dal km 60+320 al km 70+960 al km 74+120 - Lotto 1"*, Francesco Mele, che formalmente non figura tra i soggetti interessati ad aggiudicarsi l'appalto (la società En.Ge.Co. a lui facente capo non compare tra le offerenti), risulta avere nella sostanza presentato due offerte per tale gara, di cui una riferibile alla SCAE srl. Su tale punto l'ordinanza del Pubblico Ministero contiene numerosi riferimenti fattuali, come le risultanze di intercettazioni in cui lo stesso Mele spiega a un suo collaboratore, Ernesto Russo, che la propria società En.Gen.Co. non partecipa direttamente alla gara perché non in regola con il pagamento del modello F24 e non in possesso del DURC; la descrizione degli incontri tra lo stesso Mele e il sopra citato Roberto Troccoli, prima e dopo l'apertura delle



Il Prefetto della Provincia di Firenze

buste con le offerte per la gara che qui interessa; le ripetute presenze presso gli uffici compartimentali ANAS di Francesco Mele, specie il giorno dell'apertura delle buste, quando la gara è stata sospesa per "anomalie" e poi conclusa con la vittoria di SCAE, dopo che, all'interno degli uffici ANAS, Mele è stato visto freneticamente attivarsi e contattare i suoi collaboratori per "aggiustare" le offerte da lui pilotate, probabilmente, secondo il Pubblico Ministero, seguendo le indicazioni fornitegli da Roberto Troccoli. A ulteriore prova dei rapporti tra Mele e la SCAE, il Giudice riferisce di un escavatore con scritte della ditta En.Gen.Co. rilevato dalla polizia giudiziaria sul cantiere della SCAE relativo all'appalto in questione, circostanza che negli inquirenti ha rafforzato la convinzione di un subappalto non autorizzato in favore della En.Gen.Co., quale risultato di accordi illeciti tra Mele e la SCAE;

- Dall'ordinanza emergono, inoltre, alcuni contatti telefonici, anche in tempi prossimi all'aggiudicazione dell'appalto, tra Gianfranco Recupero, Amministratore unico della SCAE, e Francesco Mele; emergono anche contatti tra Alessandro Noferi, geometra assunto dalla SCAE nell'aprile 2014 e lo stesso Mele;

TENUTO CONTO che, con nota prot. n. 126731 in data 22 dicembre 2015, indirizzata al Presidente dell'ANAC, questa Prefettura ha ritenuto, allo stato degli atti, di proporre una rivisitazione della misura da applicare, nella considerazione che dagli atti processuali disponibili alla conoscenza risulta, comunque, un quadro di rapporti e intrecci di interessi non rassicurante;

RITENUTO, quindi, che il contesto fattuale, allo stato, induca a escludere la sussistenza dell'elemento della eccezionale gravità dei fatti, presupposto per l'applicazione della più incisiva misura della straordinaria e temporanea gestione dell'appalto, di cui all'art. 32, comma 1, lett. b);

CONSIDERATO, tuttavia, che i fatti sopra descritti, ricostruiti nel dettaglio e suffragati da intercettazioni telefoniche e ambientali nell'ordinanza di custodia cautelare emessa dal GIP presso il Tribunale di Firenze, danno conto del continuo sviamento della funzione pubblica per il perseguimento di fini personali da parte dei dirigenti del Compartimento ANAS di Firenze, dei consolidati indebiti legami con l'imprenditore Francesco Mele volti ad alimentare un sistema corruttivo con reciproci benefici, nonché dei rapporti tra lo stesso Mele e la SCAE, sia nella persona dell'amministratore unico Gianfranco Recupero che del geometra dipendente della società Alessandro Noferi;

CONSIDERATO, in particolare, che le attività investigative dimostrano che l'aggiudicazione sarebbe stata preceduta da illeciti accordi volti ad alterare la



Il Prefetto della Provincia di Firenze

regolarità della gara, mediante condotte dirette a comprimere il principio della libera concorrenza tra gli operatori del settore;

RITENUTO, quindi, necessario disporre l'attivazione di misure volte a scongiurare il rischio di infiltrazioni criminali nello svolgimento dell'appalto;

RITENUTO che il quadro fattuale, connotato da provati rapporti tra i vertici ANAS di Firenze, Francesco Mele e la SCAE, sui quali sono in corso indagini giudiziarie, come emerge dalla più volte citata ordinanza di custodia cautelare, sia tale da giustificare l'adozione della misura della straordinaria e temporanea gestione di cui all'art. 32, comma 8, l. 114/2014,

RITENUTO che tale misura sia la più idonea ed efficace nel caso concreto, perché consente di costituire un presidio a tutela della legalità e della trasparenza e inoltre, transcendendo dal singolo appalto che ha dato origine al procedimento, consente anche una revisione sotto il profilo organizzativo e gestionale della società nel suo complesso, a garanzia della legalità anche degli altri appalti pubblici attualmente in corso di esecuzione;

CONSIDERATO che le misure amministrative di cui all'art. 32 sono state concepite in una logica di prevenzione, con il fine specifico di porre le imprese contraenti con la pubblica amministrazione al riparo da condizionamenti illeciti nella gestione del contratto;

CONSIDERATO, in particolare, che la misura di cui al comma 8 dell'art. 32 non ha natura sanzionatoria, ma è volta, al contrario, a promuovere un percorso di revisione virtuosa dell'impresa, sia sotto il profilo gestionale che sotto il profilo organizzativo;

TENUTO CONTO che, ai sensi dell'art. 32 l. 114/2014, il Presidente dell'ANAC formula la proposta di adozione delle misure "al Prefetto competente in relazione al luogo in cui ha sede la stazione appaltante" e che quindi, nel caso di specie, è competente all'emanazione del provvedimento il Prefetto di Firenze;

DATO ATTO che, con nota in data 17 novembre 2015 è stato comunicato alla SCAE srl l'avvio del procedimento volto all'adozione della misura di cui all'art. 32, comma 1, lett. b), l. 114/2014 e con nota in data e in data 11 gennaio 2016 l'avvio del procedimento volto all'adozione della misura di cui al comma 8 del medesimo art. 32;



Il Prefetto della Provincia di Firenze

VISTE le memorie in data 26 novembre 2015 e 20 gennaio 2016, con le quali la SCAE srl chiede che le proposte formulate dal Presidente dell'ANAC vengano respinte;

VISTI gli esiti delle audizioni richieste dalla società e svoltesi presso questa Prefettura rispettivamente il 2 dicembre 2015 e il 2 febbraio 2016, nel corso delle quali sono stati sentiti l'attuale amministratore unico Vincenzo Miceli e il suo predecessore Gianfranco Recupero, accompagnati dagli avvocati Carmelo Carrara e Francesco Ruvolo;

VISTI gli argomenti addotti dalla società a propria difesa, sia nelle memorie che in sede di audizione, che possono riassumersi nei seguenti ordini di questioni:

- la SCAE afferma di aver provveduto alla sostituzione dell'amministratore unico nonostante non vi fosse alcuna necessità di modificare la compagine sociale, in assenza di qualsiasi addebito penale a carico del precedente amministratore, Gianfranco Recupero; la sostituzione di quest'ultimo con Vincenzo Miceli è avvenuta, secondo la società, al solo fine di assicurare la massima trasparenza;
- la società rileva che il nuovo amministratore unico, in carica dal 31 ottobre scorso, ha la piena *leadership* dell'impresa e ha avviato un processo di ulteriore miglioramento gestionale con la nomina di un direttore tecnico aziendale e un monitoraggio più approfondito sui flussi documentali dell'impresa, in particolare in relazione agli appalti;
- nessun componente della compagine sociale è stato oggetto di avvisi di garanzia;
- non è provato che Mele abbia agito per favorire la SCAE nell'aggiudicazione in questione: anche l'escavatore con le scritte che lo attribuiscono alla En.Gen.co. di Mele rinvenuto sul cantiere dell'appalto in questione sarebbe il residuo di precedenti contratti di nolo;
- la società ha ottenuto l'iscrizione nella *white list* presso la Prefettura di Messina il 19 gennaio scorso;
- l'art. 32, comma 8, parla di "componenti di organi societari diversi da quelli di cui al comma 1": la previsione è da intendersi riferita a soggetti che siano "sindaci" o "soci" della società e quindi non è applicabile al caso di specie, ove l'unico indagato è Francesco Mele, che però non riveste tali qualifiche;

RITENUTO che le motivazioni addotte dalla società SCAE non possano essere accolte per le seguenti ragioni:



Il Prefetto della Provincia di Firenze

- la mera sostituzione dell'amministratore unico, ove si consideri che il soggetto coinvolto nei fatti criminosi risulta un soggetto formalmente estraneo alla compagine societaria, il quale avrebbe agito, sulla base della documentazione in atti, come amministratore di fatto, rischia di tradursi in una misura meramente formale; tale natura meramente formale è confermata dal fatto che la sostituzione, come già rilevato dal Presidente dell'ANAC, è avvenuta solo in data successiva alla comunicazione di avvio del procedimento da parte di quella Autorità;
- la sostituzione dell'amministratore non risulta sufficiente, anche per quanto sopra già detto, a garantire l'attivazione di un sostanziale ed esauriente percorso di revisione aziendale da parte della società, tale da salvaguardarne l'operato e metterla al riparo da ogni tentativo di condizionamento criminale;
- tenuto conto del carattere non afflittivo ma preventivo della misura di cui all'art. 32, comma 8, non è presupposto essenziale per la sua attivazione la sottoposizione a procedimento penale degli organi societari; costituisce, invece, adeguato presupposto giustificativo - proprio in considerazione della natura della misura in questione - l'insieme delle illecite condotte che emergono, suffragate da prove fattuali, dall'ordinanza di custodia cautelare del GIP presso il Tribunale di Firenze, già più volte citata, e in particolare i rapporti tra Francesco Mele e la SCAE srl e le illecite attività da questo svolte per agevolare l'affidamento dell'appalto a tale società;
- i rapporti tra Mele e la SCAE risultano, come appena detto, dall'ordinanza di custodia cautelare e le eccezioni della società circa l'esistenza di contratti di nolo non appaiono di rilievo;
- l'iscrizione nella *white list* attiene alla diversa valutazione dell'assenza di infiltrazioni mafiose e non riguarda questioni legate ad attività corruttive, come, peraltro, evidenziato dal Presidente dell'ANAC nella sopra citata nota del 4 gennaio 2016;
- la previsione del comma 8 dell'art. 32 richiamata dalla società ha lo scopo di escludere l'applicazione delle più gravi misure di cui al comma 1 e quindi va intesa, conformemente alle sue finalità, come riferibile anche a fattispecie quale quella in esame: in proposito, le sopra richiamate "Seconde linee guida" del 2015 dispongono effettivamente che la misura "possa più frequentemente essere attivata nei casi in cui il *vulnus* coinvolga figure societarie apicali ma diverse dagli organi di amministrazione in senso proprio", ma aggiungono anche che "ovviamente tale impostazione dovrà sempre essere valutata, all'atto pratico, attraverso una verifica 'in concreto' sulla reale capacità di *governance* di un soggetto al di là del ruolo formale rivestito all'interno



Il Prefetto della Provincia di Firenze

della organizzazione aziendale”;

RITENUTO, per quanto sopra esposto, di condividere pienamente la proposta formulata dal Presidente dell'ANAC con nota prot. n. 150309 in data 10 novembre 2015, al fine di salvaguardare gli interessi pubblici coinvolti e garantire che l'appalto venga eseguito, nella parte restante, al riparo di infiltrazioni criminali, scongiurando anche il pericolo che la società in questione possa conseguire illeciti profitti;

VISTE le note con le quali, su richiesta di questo ufficio, il Presidente dell'Ordine degli Ingegneri della provincia di Firenze e il Presidente dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Firenze, hanno segnalato nominativi di professionisti ritenuti in grado di svolgere al meglio incarichi connessi all'esercizio di un'impresa;

RITENUTO, dall'esame dei *curricula* pervenuti, che l'ing. Antonio Aiello e il dott. Gian Pietro Castaldi siano le persone che, in maggior grado, rivestono specifica professionalità e idonea esperienza;

RITENUTO, altresì, di nominare un terzo esperto individuandone la figura tra gli ex appartenenti alla carriera prefettizia, nella persona del prefetto a.r. Alessandro Giacchetti, sulla base del *curriculum* acquisito;

VISTI la l. 241/1990; il d.l.vo 163/2006; il d.l.vo 159/2011; l'art. 32 d.l. 90/2014, convertito con modificazioni dalla l. 114/2014, e in particolare il comma 8;

VISTI i Protocolli d'intesa sottoscritti dal Ministro dell'Interno e dal Presidente dell'ANAC il 15 luglio 2014 e il 17 gennaio 2015;

DECRETA

è disposta, ai sensi dell'art. 32, comma 8 d.l. 90/2014, convertito con modificazioni dalla l. 114/2014, la misura di sostegno e monitoraggio dell'impresa nei confronti della SCAE, Società Costruzioni Appalti Edili srl con sede a Messina, via Noviziato Casazza 6.

Sono nominati esperti, in possesso dei necessari requisiti di professionalità e onorabilità, con il compito di svolgere funzioni di sostegno e di monitoraggio dell'impresa, l'ing. Antonio Aiello, il dott. Gian Pietro Castaldi e il dott. Alessandro Giacchetti.

Gli esperti nominati forniranno all'impresa prescrizioni operative, elaborate



Il Prefetto della Provincia di Firenze

secondo riconosciuti indicatori e modelli di trasparenza, riferite agli ambiti organizzativi, al sistema di controllo interno e agli organi amministrativi di controllo, secondo le previsioni del citato comma 8 dell'art. 32 d.l. 90/2014.

Gli stessi opereranno seguendo comportamenti improntati a massima riservatezza, evitando di divulgare quanto posto in essere nell'ambito delle funzioni assegnate; riferiranno periodicamente a questo ufficio circa le attività svolte e i risultati conseguiti.

Con successivo provvedimento verrà fissato il compenso professionale per le attività oggetto del presente atto, secondo le previsioni di cui all'art. 32, comma 9, l. 114/2014.

La misura di sostegno e monitoraggio dell'impresa applicata con il presente atto avrà la durata di sei mesi a decorrere dalla notifica e potrà essere prorogata in caso di perdurante necessità.

Il presente decreto sarà notificato alla SCAE srl, nonché trasmesso al Presidente dell'ANAC, al Segretariato Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Gabinetto, al Dipartimento della P.S. e al Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere del Ministero dell'Interno, alla Direzione Nazionale Antimafia, alla Procura Nazionale Antimafia, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze e all'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Firenze. Verrà, inoltre, inviato, per opportuna notizia, alle Prefetture di Prato e Messina, province rispettivamente di esecuzione delle opere di cui all'appalto sopra richiamato e di ubicazione della sede della SCAE srl.

Avverso il presente provvedimento è ammesso ricorso al TAR della Toscana entro 60 giorni ovvero ricorso straordinario al Capo dello Stato entro 120 giorni dalla data della notifica.

Firenze, 11 febbraio 2016

IL PREFETTO
(Guffrida)

ACB

Via Cavour, 1 - 50129 Firenze
tel. 055/27831 - fax 055/2783334
pec: protocollo.prefi@pec.interno.it
www.prefettura.it/firenze