



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Ill.mo Sig. Prefetto di Viterbo

Oggetto: Proposta di straordinaria e temporanea gestione della ETRURIA EDILIZIA di BONAMICI MARCO & C. s.n.c., C.F. 00311190565, con sede legale in Acquapendente (VT), al Viale Leonardo da Vinci, n. 12, relativamente all'appalto concernente il "*Miglioramento sismico ed abbattimento barriere architettoniche della scuola elementare Sant'Agostino – Piazza della Costituente – Completamento. CIG: 6414235A29*". – Art. 32, comma 1, del decreto legge 24 giugno 2014, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

Rif. Fasc. n. 417/2017

Con la presente si propone all'Ill.mo Prefetto di Viterbo di adottare la misura della straordinaria e temporanea gestione, prevista dall'art. 32, comma 1, lettera b), del d.l. 24 giugno 2014, convertito con modificazioni dalla l. n. 114/2014, nei confronti della ETRURIA EDILIZIA di BONAMICI MARCO & C. s.n.c., C.F. 01349420529, con sede legale in Acquapendente (VT), al Viale Leonardo da Vinci, n. 12, relativamente all'appalto concernente il "*Miglioramento sismico ed abbattimento barriere architettoniche della scuola elementare Sant'Agostino – Piazza della Costituente – Completamento. CIG: 6414235A29*".

Ai fini di una maggiore chiarezza espositiva, l'illustrazione delle ragioni a sostegno della richiesta sarà preceduta da una sommaria ricostruzione dei fatti che hanno condotto alla proposta odierna.

Con riferimento alla procedura di individuazione del contraente, si precisa che il Comune di Acquapendente, in data 6 ottobre 2015, ha indetto una procedura negoziata, senza previa pubblicazione del bando di gara, per procedere all'affidamento



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

dei lavori di “Miglioramento sismico ed abbattimento barriere architettoniche della scuola elementare Sant’Agostino – Piazza della Costituente – Completamento. CIG: 6414235A29”.

Con determinazione dirigenziale n. 948 del 31 ottobre 2015, è stata disposta l’aggiudicazione provvisoria in favore della Etruria Edilizia di Bonamici Marco & C. s.n.c. ed il successivo 29 dicembre 2015 si è proceduto all’aggiudicazione definitiva. Il successivo 27 aprile 2016, è stato stipulato il contratto con l’impresa aggiudicataria, per un importo di Euro 703.993,05 e con previsione di conclusione dei lavori nel termine di 270 giorni.

La sussistenza dei presupposti applicativi di cui 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.

Optando per un’interpretazione garantista delle disposizioni in esame, si è ritenuto necessario che la notizia di illecito abbia 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.

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.

Gli elementi probatori attestanti che l’appalto in questione è stato aggiudicato sulla base di accordi illeciti possono ricavarsi integralmente dall’ordinanza di applicazione di misure cautelari - da ritenersi in questa sede integralmente richiamata - emessa in



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

data 7 ottobre 2016, dal G.I.P. presso il Tribunale di Viterbo, dott. Stefano Pepe, nell'ambito del procedimento penale n. 5003/2014 R.G.N.R.

La valutazione dei presupposti sopra evidenziati ha ad oggetto l'esame della vicenda emersa a seguito di una complessa attività investigativa sulle modalità illecite con cui sono state gestite diverse procedure ad evidenza pubblica indette dal Comune di Acquapendente, tra cui quella di cui all'odierna proposta.

In particolare, le indagini si sono concentrate sulle condotte penalmente rilevanti poste in essere dagli imprenditori Bonamici Marco, amministratore della società Etruria Edilizia s.n.c. e Galli Fabrizio, il quale all'epoca dei fatti operava nel settore degli appalti pubblici, prevalentemente mediante la società D.A.M.I.S s.r.l., di cui ricopriva la carica di amministratore unico e la società I.C.A.G. s.r.l di cui, di fatto, pur senza un'investitura formale, aveva piena disponibilità e potere decisionale¹.

La forza del legame tra i due indagati si fonda, da un lato, su evidenti interessi economici comuni e, dall'altro, sulla complicità e collaborazione dell'ex responsabile dell'Ufficio tecnico del Comune di Acquapendente², tale Ferrero Friggi, nonché del suo successore nel detto ufficio, l'Ing. Vincenzo Palumbo³, entrambi interlocutori privilegiati del Galli nella "gestione" degli appalti pubblici dell'ente⁴.

Con riferimento alla gara di cui alla presente proposta, a seguito di numerose intercettazioni telefoniche ed ambientali, è emerso che il Galli, allorché è venuto a conoscenza dei 980.000,00 euro di finanziamento concessi al Comune di Acquapendente per il miglioramento sismico nelle scuole⁵, ha repentinamente preso contatti con altri imprenditori operanti nel settore, al fine di "organizzare" la gara che avrebbe dovuto essere bandita⁶.

Quindi, dopo un primo incontro avvenuto tra il Galli ed il Friggi⁷, quest'ultimo ha contattato l'Ing. Palumbo, che da poco lo aveva sostituito nel ruolo di responsabile dell'ufficio tecnico, al fine di sollecitare esplicitamente l'indizione di "na garetta

¹ Cfr. Ordinanza di applicazione delle misure cautelari, emessa dal GIP presso il Tribunale di Viterbo in data 7 ottobre 2016, p. 2.

² Responsabile dell'Ufficio Tecnico del Comune di Acquapendente dal 1 marzo 1981 sino all'11 dicembre 2014 (data di pensionamento).

³ All'epoca dei fatti, responsabile del Settore Tecnico Manutentivo Ambiente del Comune di Acquapendente.

⁴ Cfr. Ordinanza di applicazione delle misure cautelari, cit., p. 8.

⁵ *ivi*, p. 10.

⁶ Cfr. Nota informativa del 3 novembre 2016, a firma del Gen. B. Cristiano Zaccagnini, p. 5.

⁷ Cfr. Ordinanza di applicazione delle misure cautelari cit., p. 11.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

locale”, raccomandandogli di “*studia’ uno stratagemma*” per reperire una ditta che non creasse problemi, “*che stia bona*” in caso di varianti perché “*se la ditta scalcia...sono dolori*”, specificando, inoltre, di “*tener conto dell’economia locale che spinge...*”⁸.

Successivamente, dopo una serie di incontri tra gli indagati, il 28 settembre 2015, l’ing. Palumbo ha ricevuto presso il proprio ufficio l’imprenditore Bonamici, al fine di fornirgli informazioni di carattere riservato in merito a diverse procedure di gara che il Comune di Acquapendente avrebbe indetto di lì a poco, tra cui quella che qui ci occupa. Nell’occasione, lo informava anche della sua intenzione di invitare “*dieci o dodici ditte*”, dato l’importo economico della gara, nonché della sua difficoltà ad individuare un numero così elevato di imprese in possesso della categoria di legge richiesta (“OG2”). Tant’è che lo stesso Bonamici, su esplicita richiesta del Palumbo, si impegnava ad occuparsene personalmente, palesando il proprio intendimento di rivolgersi all’altro “*ragazzo*”, con chiaro riferimento al Galli⁹.

Con l’evidente fine di dar seguito al suddetto accordo collusivo, il Galli ed il Bonamici, hanno preso contatti con altri imprenditori ed organizzato molteplici incontri, finalizzati alla predisposizione dell’elenco delle ditte da invitare alla gara¹⁰.

La riconducibilità di tale *modus operandi* ad un’unica causa illecita, quella di turbare il regolare andamento della procedura, appare chiara già nelle parole del Galli, allorché afferma di voler vedere il Bonamici “*per fare il punto della situazione*”¹¹ e trova ulteriore conferma nella lettera di invito, inoltrata ad undici ditte, tra cui quelle contattate dal Bonamici nei giorni precedenti.

A ben vedere, l’attività di indagine espletata ha consentito di acclarare il ruolo centrale rivestito dal Galli nella turbativa di questa come di altre gare bandite dal Comune. Emblematiche, in tal senso sono alcune conversazioni intercorse tra l’imprenditore ed il suo collaboratore, Colonnelli Giuliano, dalle quali non solo emerge che i due erano a conoscenza dell’*iter* prodromico messo in atto per turbare la gara relativa alla scuola elementare¹², ma, addirittura, lamentano il fatto che l’ing. Palumbo, appellato come “*un cretinotto*” che “*nun capisce a quello che va incontro*”,

⁸ *ivi*, p. 12.

⁹ *ivi*, p.14.

¹⁰ Cfr. Ordinanza di applicazione delle misure cautelari cit., p 16.

¹¹ Cfr. Nota informativa del 3 novembre 2016, a firma del Gen. B. Cristiano Zaccagnini, p.5 e Ordinanza di applicazione delle misure cautelari cit., p. 17.

¹² Cfr. Ordinanza di applicazione delle misure cautelari cit., p. 18.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

non si sia attenuto alle precise indicazioni impartitegli, avendo invitato alla gara un numero più ampio di imprese, rispetto a quello fornitogli dagli imprenditori¹³.

Nondimeno, dalle intercettazioni telefoniche ed ambientali risulta che, prima della scadenza del termine per la presentazione delle offerte, il Galli ed il Bonamici abbiano incontrato i titolari delle ditte invitate, nonostante alcune di queste fossero operanti al di fuori del territorio di Acquapendente, al fine di concordare le modalità di partecipazione alla gara “secondo schemi consuetudinari¹⁴” e turbarne il regolare andamento. Non può che essere letto nella medesima ottica anche l’incontro avvenuto quattro giorni prima dell’apertura delle buste, tra il Galli e l’Ing. Morgantini, membro della commissione aggiudicatrice¹⁵.

Il buon esito della turbativa orchestrata dagli indagati viene commentata “a caldo”, subito dopo l’esame delle offerte pervenute, dal Palumbo, come si ricava da una conversazione captata, laddove esclama: “quindi non ci so’ rischi di sorprese”, lasciando chiaramente intendere che rispetto a quanto programmato non vi era stata alcuna variazione¹⁶.

Sull’altro fronte, assume rilievo una conversazione telefonica, intercorsa poco dopo l’aggiudicazione, in cui il Galli riferisce al suo interlocutore (un rivenditore di materiali edili della zona) di essersi aggiudicato l’appalto *de quo* “insieme” al Bonamici, ad ulteriore conferma della cointeressenza che lega i due imprenditori¹⁷.

La valutazione della gravità dei fatti e il procedimento di formulazione della proposta

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

¹³ *ivi*, p. 19.

¹⁴ *ivi*, p. 22.

¹⁵ *ivi*, p. 25.

¹⁶ *ivi*, p. 26.

¹⁷ *ivi*, p. 28.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

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.

Nel caso di specie, assume rilievo dirimente, per la valutazione della gravità dei fatti, il sistema disinvolto e spregiudicato adottato dagli indagati, che si è tradotto nella violazione dei principi cardine della trasparenza, imparzialità e correttezza posti a presidio dell'agire della P.A.

Invero, il quadro emerso dalle indagini, ed in particolare l'assoluta naturalezza con cui gli indagati si sono accordati circa il futuro espletamento della gara, non presenta caratteri di occasionalità e casualità ma, al contrario, tratteggia un sistema illecito e consolidato.

In tal senso, depone a favore di una valutazione orientata alla gravità dei fatti, la condotta dell'ing. Palumbo, preposto alla predisposizione della gara il quale, sin dalle fasi prodromiche alla stessa, ha completamente asservito le sue funzioni agli interessi privati del Galli e del Bonamici, interpellando quest'ultimo per individuare le ditte da invitare alla gara, nonché fornendogli informazioni riservate in merito alla stessa¹⁸.

Di contro, il Bonamici non solo si è servito del rapporto con il Palumbo, ma per ottimizzarne gli effetti, si è attivato presso altri imprenditori compiacenti, concordando le modalità di presentazione delle offerte, al fine di assicurarsi l'aggiudicazione dell'appalto.

Tale *modus operandi*, contraddistinto da particolare naturalezza e disinvoltura, è espressione della capacità con cui il Bonamici, *“senza alcun indugio o timore, e, anzi, con una certa intraprendenza, è in grado di operare in accordo con i rappresentanti del Comune di Acquapendente al fine di indirizzare l'esito delle gare pubbliche”*, forte non solo dei rapporti collusivi esistenti con questi ma anche della compiacenza da parte di altri imprenditori operanti nello stesso settore¹⁹.

Del resto, l'azione del Bonamici si colloca nell'ambito di una più ampia logica spartitoria, che caratterizza l'affidamento degli appalti nel Comune di Acquapendente, in cui l'Etruria sembra perfettamente inserita. In tal senso, è di significativa pregnanza il fatto che l'amministrazione comunale abbia operato, nella

¹⁸ Cfr. Ordinanza di applicazione delle misure cautelari cit., p. 18.

¹⁹ *ivi*, p. 99.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

gara in questione, in favore del Bonamici, su sollecitazione del Galli, per “compensarlo” del mancato ottenimento di appalti precedentemente pianificati in un’ottica collusiva²⁰.

Non meno spregiudicata si è rivelata l’azione degli altri protagonisti di questa vicenda, in particolare del Galli e del Friggi la cui condotta, per come risulta dall’attività di captazione eseguita, si è svolta “*con modalità tali da rendere impossibile individuare il loro rispettivo ruolo ed in particolare, distinguere chi agisce a tutela degli interessi pubblici e di quelli privati.*”²¹

In estrema sintesi, con riferimento alla valutazione della gravità dei fatti, le risultanze investigative, compendiate nell’ordinanza di applicazione di misure cautelari, hanno disvelato l’esistenza di un sistema di illecita gestione degli appalti pubblici, la cui assegnazione risulta frutto di consolidate prassi illegali che, obliterando completamente l’interesse pubblico, pongono in primo piano quello dei privati, in un’ottica di spartizione scevra da ogni rispetto per le procedure pubbliche.

Alla luce delle suesposte argomentazioni, i fatti come ricostruiti nel provvedimento restrittivo adottato dal Gip presso il Tribunale di Viterbo appaiono 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 articolo 32, comma 1, lettera b), misura preordinata a salvaguardare gli interessi pubblici coinvolti e a garantire che l’appalto venga eseguito al riparo da ulteriori interferenze illecite.

L’avvio del procedimento di cui alla presente richiesta è stato comunicato, ai sensi degli artt. 7 e segg. della l. n. 241/1990, alla Etruria Edilizia di Bonamici Marco &C s.n.c. ed al Comune di Acquapendente con la nota prot. n. 34482/2017 del 6 marzo 2017, concedendo all’operatore economico il termine di 15 giorni per prendere visione degli atti e presentare eventuali memorie e documenti. Nessuna documentazione è pervenuta nei termini di cui sopra da parte dell’impresa.

La stazione appaltante, con nota del 14 marzo 2017, acquisita al prot. n. 38247/2017, ha informato l’Anac di aver disposto la revoca della comunicazione di avvio del procedimento di annullamento in autotutela della procedura di gara, avviata a seguito delle inchieste giudiziarie. Tale provvedimento di revoca, come si legge nella motivazione, è stato adottato in considerazione dell’urgenza di pervenire alla

²⁰ *ivi*, p. 100.

²¹ *ivi*, p. 99.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

conclusione dei lavori e dei tempi occorrenti per l'individuazione di un nuovo aggiudicatario.

Per quanto concerne la individuazione del prefetto competente ad adottare le misure richieste, sulla base della lettera della norma che individua il “*prefetto competente in relazione al luogo in cui ha sede la stazione appaltante*”, la competenza va incardinata in capo al Prefetto di Viterbo.

Tanto premesso, si propone al Prefetto in indirizzo di adottare la misura prevista dall'art. 32, comma 1, lett. b), del d.l. n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla l. n. 114/2014 e cioè la straordinaria e temporanea gestione della Etruria Edilizia di Bonamici Marco & C. s.n.c., C.F. 00311190565, con sede legale in Acquapendente (VT), al Viale Leonardo da Vinci, n. 12, relativamente all'appalto concernente il “*Miglioramento sismico ed abbattimento barriere architettoniche della scuola elementare Sant'Agostino – Piazza della Costituente – Completamento. CIG: 6414235A29*”, attraverso la nomina di uno o più amministratori straordinari, contestualmente sospendendo tutti poteri degli altri organi sociali, ai sensi del comma 3, del medesimo art. 32.

La presente richiesta di commissariamento sarà trasmessa al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Viterbo, 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, 30 marzo 2017.

Raffaele Cantone