

Presidente

Al Prefetto di Palermo
S.E. Dott. Giuseppe Forlani

Fasc. Anac n. 1175/2021

Oggetto: PFE S.p.A. – Ordinanza applicativa di misure cautelari emessa dal GIP presso il Tribunale di Palermo nell'ambito del procedimento penale n. 16541/2017 R.G.N.R. – Appalto quadriennale inerente l'affidamento del *“Servizio di pulizia, servizi integrati e servizi accessori per le aziende sanitarie ed ospedaliere della Regione Sicilia”*. – Proposta di applicazione della misura di straordinaria e temporanea gestione, ai sensi dell'art. 32, comma 1, lett. b), o di sostegno e monitoraggio ai sensi dell'art. 32, comma 8, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014.

VISTO l'art. 32, d.l. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, e s.m.i.;

RICHIAMATE le Linee Guida finora adottate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito, Autorità o Anac) congiuntamente al Ministero dell'Interno, consultabili per intero sul sito istituzionale dell'Autorità: www.anticorruzione.it;

PREMESSE le “Linee Guida per la disciplina del procedimento preordinato alla proposta del Presidente dell'A.N.AC. di applicazione delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio, ai sensi dell'art. 32 del d.l. 90/2014”, pubblicate sul sito istituzionale dell'Autorità: www.anticorruzione.it;

ESAMINATI gli atti e i documenti acquisiti al fascicolo d'ufficio in relazione al procedimento in oggetto e allegati alla presente proposta, di cui costituiscono parte integrante;

PREMESSO CHE:

- In data 15 maggio 2020, il GIP presso il Tribunale di Palermo ha adottato un'ordinanza cautelare nell'ambito del procedimento penale n. 16541/2017 R.G.N.R., che vede coinvolto, quale esponente della PFE S.p.A., l'allora Presidente del CdA, destinatario della misura degli arresti domiciliari;



- In merito a tale provvedimento cautelare, l'Ufficiale di collegamento della Guardia di Finanza presso l'Anac ha redatto la nota informativa acquisita al prot. n. 6617 del 26 gennaio 2021, con relativa documentazione allegata, e la nota informativa integrativa prot. n. 88132 del 7 dicembre 2021;

ESAMINATI i provvedimenti giudiziari adottati finora nell'ambito del procedimento penale n. 16541/2017 R.G.N.R., autonomamente e alla luce delle risultanze dell'attività di analisi svolta dal NCGdF, al fine di valutare la sussistenza o meno dei presupposti per l'avvio del procedimento preordinato all'applicazione delle misure ex art. 32 d.l. 90/2014;

In fatto

PRESO ATTO CHE:

- L'operatore economico interessato dalla presente proposta è la PFE S.p.A. (P.I. 01701300855), con sede in Milano, Via Gran Sasso n. 11, società operante nel settore delle pulizie;
- Nelle vicende illecite risulterebbe coinvolta la gara per l'affidamento del contratto avente ad oggetto l'appalto quadriennale del *"Servizio di pulizia, servizi integrati e servizi accessori per le aziende sanitarie ed ospedaliere della Regione Sicilia"*, importo a base d'asta pari ad euro 227.686.423,22, suddivisa in 10 Lotti;
- L'amministrazione pubblica che ha attualmente in corso di esecuzione il contratto per il quale si propone l'odierna misura è la Azienda Sanitaria Provinciale-ASP di Palermo, che ha autorizzato l'esecuzione in via d'urgenza dell'appalto senza la stipula del relativo contratto;
- In data 30 ottobre 2017, con decreto del dirigente responsabile della Centrale Unica di Committenza n. 2117/2017, è stata indetta la gara inerente l'affidamento del citato contratto ed è stato pubblicato il relativo bando di gara;
- In data 9 ottobre 2019, con decreto 2393/2019 (parzialmente rettificato con decreto n. 2408/2019), la Centrale Unica di Committenza ha disposto l'aggiudicazione della gara, affidando cinque Lotti alla PFE S.p.A.;
- Il successivo 11 agosto 2021, con nota acquisita al prot. Anac n. 61359/2021, la CUCRS ha specificato che – mentre per i lotti dal 2 al 10, seppure aggiudicati, non si è pervenuti alla stipula del contratto, essendo sopravvenuto un contenzioso amministrativo che ha condotto all'annullamento dell'aggiudicazione con la sentenza del TAR Palermo n. 1296 del 20 aprile 2021 – per quanto concerne il lotto n. 1, aggiudicato alla PFE S.p.A., per un importo di euro 34.823.755,09, è stata disposta l'esecuzione in via d'urgenza, senza la sottoscrizione del relativo contratto;



- Nella nota informativa integrativa dell'Ufficiale di collegamento della GdF si evidenzia che l'appalto in questione è ad oggi in corso di esecuzione, non risultando sulla Banca Dati Nazionale Contratti la "Comunicazione di avvenuta conclusione" del contratto;
- L'interrogazione della BDNCP ha consentito, altresì, di rilevare che l'operatore economico ha in corso di esecuzione ulteriori appalti con la ASP di Palermo, con altre Aziende Sanitarie e con pubbliche amministrazioni;
- Con nota prot. n. 85146 del 26 novembre 2021, l'Autorità ha inoltrato una richiesta di informazioni alla ASP di Palermo e alla Centrale Unica di Committenza della Regione Sicilia, al fine di accertare la permanenza del servizio e la stipula del relativo contratto, ma tale richiesta non ha avuto riscontro;

ATTESO CHE:

- I capi di imputazione provvisoria nn. 15 e 16 della citata ordinanza di applicazione delle misure cautelari vedono indagati, per i reati di cui agli artt. 110 c.p., 319 c.p. (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), 319 bis c.p. e 321 c.p. e 353 c.p. (turbata libertà degli incanti), il Direttore del Dipartimento Gestione Risorse Economico/Finanziarie, Provveditorato e Tecnico dell'ASP di Palermo e responsabile della CUCRS, un suo intermediario e l'allora ... OMISSIS ... della PFE S.p.A.;
- In particolare, secondo le risultanze riportate nel provvedimento cautelare del giudice penale, il ... OMISSIS ..., in concorso con un suo intermediario, avrebbe accettato la promessa di denaro da parte del ... OMISSIS ... della PFE S.p.A., per un ammontare pari a 750.000,00 euro, impegnandosi, in cambio, a favorirla nell'aggiudicazione di alcuni dei dieci lotti della citata gara;
- Al fine di garantire un trattamento di favore all'operatore economico, il medesimo avrebbe compiuto i seguenti atti contrari ai doveri d'ufficio: - attribuire all'offerta presentata dall'operatore economico un punteggio pari o comunque prossimo al coefficiente massimo del tutto arbitrariamente e indipendentemente dall'effettivo valore dell'offerta presentata; - indirizzare le decisioni della commissione di gara in favore della PFE S.p.A., anche mediante l'utilizzo strumentale delle informazioni illecitamente ottenute, avvalendosi della documentazione, ancora secretata per legge, relativa alle offerte presentate dagli altri partecipanti; - asservire stabilmente la sua funzione agli interessi dell'impresa;
- Alla società PFE S.p.A. è stato contestato l'illecito di cui all'art. 25, comma 2, d.lgs. n. 231/2001 per le condotte poste in essere dal ... OMISSIS ...;

RITENUTO di doversi riportare integralmente al citato provvedimento del GIP presso il Tribunale di Palermo (ordinanza di applicazione di misure cautelari) per quanto riguarda l'esposizione, la ricostruzione e l'accertamento degli elementi di fatto penalmente rilevanti, fatta salva la valutazione ulteriore e autonoma circa la loro consistenza e gravità nella fattispecie ai fini della proposizione di misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio ai sensi dell'art. 32 del d.l. 90/2014;



In diritto

PREMESSO CHE:

- L'art. 32 del d.l. 90/2014 disciplina l'applicazione delle misure straordinarie ivi previste qualora, con riferimento ad un contratto pubblico di appalto o di concessione, l'autorità giudiziaria proceda per i delitti di matrice corruttiva contemplati nella norma stessa ovvero siano altrimenti rilevate "*situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali*", attribuibili all'impresa aggiudicataria;
- Nella fattispecie, le condotte illecite contestate agli indagati riguardano i reati di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio e la turbata libertà degli incanti (110 c.p., 319 c.p., 319 bis c.p. e 321 c.p. e 353 c.p.), che rientrano nella espressa tipizzazione dei delitti elencati nell'art. 32, comma 1, del d.l. 90/2014, quali presupposti per l'applicazione delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese;
- Ai fini della proposta di applicazione delle suddette misure, il Presidente dell'Autorità è chiamato a valutare, come confermato dalla costante giurisprudenza in materia, la sussistenza di due presupposti: 1) il *fumus* in relazione alla consistenza del reato ipotizzato; 2) la gravità dei fatti contestati;

CONSIDERATO CHE:

- Con riferimento al primo requisito, in un'ottica interpretativa necessariamente garantista, il *fumus commissi delicti* richiede che le circostanze concrete e gli elementi acquisiti sul fatto abbiano uno spessore probatorio oggettivo in grado di comprovare, in termini di qualificata probabilità, la loro incidenza sulla contaminazione di un appalto pubblico nella fase genetica o nella successiva fase esecutiva, e che siano connessi ad un'attività di tipo illecito riconducibile all'impresa aggiudicataria;
- Ai fini della proposta di misure straordinarie, è sufficiente che il Presidente dell'Autorità abbia preso cognizione del contenuto sostanziale dei provvedimenti adottati dal giudice penale (es. ordinanza di applicazione di misure cautelari o decreto che dispone il giudizio) e abbia ritenuto tali elementi coerenti con la propria decisione, potendo legittimamente far ricorso ad una motivazione secondo la dinamica argomentativa *per relationem*;

RITENUTO CHE, nel caso di specie, sussista il *fumus commissi delicti* con riferimento alle risultanze giudiziarie emerse in sede cautelare, come si evince chiaramente dalle conclusioni cui è pervenuta l'Autorità giudiziaria che dà compiuta evidenza di un compendio indiziario eccezionalmente ampio ed assolutamente granitico in ordine alla sussistenza di tutte le fattispecie contestate¹;

¹ Cfr. Ordinanza di applicazione di misure cautelari, emessa dal GIP del Tribunale di Palermo nell'ambito del procedimento penale n. 16541/2017, p. 519.

TENUTO CONTO CHE, in ottemperanza al principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, con riferimento al secondo presupposto applicativo, il Presidente dell'Autorità è chiamato ad individuare, tra le diverse misure previste dall'art. 32, quella più adeguata al caso di specie, commisurandola in base al criterio della **gravità dei fatti**, considerando diversi fattori quali: il ruolo e il complessivo comportamento dell'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. A tal fine, è necessario ponderare gli elementi fattuali emersi sotto il profilo della loro gravità e delle connesse esigenze di tutela;

RILEVATO un quadro di particolare gravità, come evidenziato anche dall'autorità giudiziaria, sia per le concrete e specifiche modalità con cui le condotte delittuose sono state poste in essere – che evidenziano una particolare professionalità a delinquere dei pubblici ufficiali nel perseguimento di interessi personali del tutto contrastanti con quelli pubblici – e dell'abitudine a gestire i rilevanti appalti secondo una logica spartitoria, mediante un vero e proprio sistema che vede coinvolte un numero indefinito di commesse da distribuire ad una cerchia determinata di imprese, per consentire una pianificazione delle assegnazioni in apparenza rispettosa delle regole pubblicistiche;

RITENUTI, pertanto, pienamente sussistenti – sulla base di quanto emerso dall'analisi degli atti di cui al citato procedimento penale – i requisiti della particolare gravità dei fatti e del loro accertamento, richiesti dalla norma ai fini della formulazione di una proposta di applicazione della misura di straordinaria e temporanea gestione nei confronti dell'operatore economico;

RITENUTI, altresì, sussistenti i presupposti per una proposta di adozione della misura di sostegno e monitoraggio, ove venga accertato che il contratto coinvolto nelle vicende giudiziarie non è in corso di esecuzione, trattandosi di una misura che muove dai medesimi presupposti applicativi in ordine *al fumus commisi delicti* e consente una revisione organizzativa virtuosa dell'operatore economico a garanzia di tutte le commesse pubbliche attualmente in corso di esecuzione e di quelle di futura acquisizione;

DATO ATTO CHE:

- Con nota prot. n. 32472 del 20 aprile 2021 è stato avviato il procedimento nei confronti della PFE S.p.A.;
- Con successiva nota acquisita al prot. n. 38035/2021, la PFE S.p.A. ha presentato la propria memoria difensiva, con allegata documentazione, e ha chiesto al Presidente dell'Anac di disporre, previa audizione personale, l'archiviazione del procedimento per carenza dei presupposti di legge, sulla scorta delle seguenti argomentazioni:
 - 1) La PFE S.p.A. è presente sul mercato dei servizi da oltre trent'anni, con centinaia di clienti pubblici e privati, migliaia di cantieri attivi su tutto il territorio nazionale e oltre 6.500 dipendenti e si è sempre contraddistinta per professionalità e trasparenza, ottenendo riconoscimenti di vario genere;
 - 2) Con nota del 26 aprile 2021, la CUCRS ha comunicato agli operatori economici aggiudicatari della gara di cui alla presente proposta che – a seguito della sentenza del TAR Sicilia sopra citata che ha disposto



l'annullamento dell'aggiudicazione per i lotti nn. 3, 5, 6, 7, 8 e 10 per violazione del Patto di integrità – l'intendimento di estendere anche al Lotto 1 le statuizioni della sentenza, disponendo l'avvio del procedimento di esclusione dalla gara e revoca della relativa aggiudicazione;

- 3) Il procedimento penale a carico degli esponenti della PFE S.p.A. è a tutt'oggi in corso e non sono stati accertati i fatti;
- 4) L'ordinanza di applicazione delle misure cautelari ha dato evidenza di una vicenda con connotazioni di carattere estorsivo e concussorio, più che corruttivo, da cui peraltro la PFE non ha tratto alcun vantaggio, essendosi aggiudicata la gara legittimamente;
- 5) Le prospettazioni accusatorie si basano su una mera promessa di denaro senza alcuna effettiva corresponsione,
- 6) I precedenti bandi predisposti dalla CUCRS non hanno favorito ma, al contrario, hanno penalizzato la PFE S.p.A.;
- 7) Il ... OMISIS ... si è prontamente dimesso, non ha partecipato ad alcuna attività assembleare e non si è opposto alla *dilution* della propria quota sociale, operata nel contesto di un'operazione di aumento del capitale;
- 8) La società ha adottato ulteriori misure di *self cleaning*, a partire dalla estromissione del ... OMISIS ... da tutte le cariche di governo aziendale, incluso il ruolo di socio di maggioranza, per proseguire con il rinnovo del Consiglio di amministrazione, dell'Organismo di Vigilanza e dei procuratori, il rinnovo del Codice etico aziendale, l'aggiornamento del Modello di organizzazione e gestione, l'implementazione del sistema di *whistleblowing* e l'adozione di una politica di anticorruzione che ha dato luogo al conseguimento della certificazione UNI ISO 37001/2016.

RITENUTO CHE le argomentazioni difensive esposte dalla società esulino dalle finalità di garanzia proprie delle misure straordinarie ex art. 32 e non possano essere condivise né accolte in considerazione di quanto già ampiamente sopra riportato.

In particolare:

- con riferimento ai punti nn. 3), 5) e 6), le eccezioni sono inconferenti nella misura in cui, come chiarito anche nelle Prime Linee Guida richiamate in premessa, per la formulazione di una proposta di straordinaria e temporanea gestione è sufficiente che, sulla base delle evidenze giudiziarie, gli elementi informativi acquisiti sul fatto abbiano una consistenza oggettiva e uno spessore dimostrativo in grado di rilevare - in termini di qualificata probabilità - la loro incidenza e capacità di condizionamento rispetto all'acquisizione o all'esecuzione di una commessa pubblica e che gli stessi elementi siano riconducibili all'impresa aggiudicataria. Tali elementi sono senz'altro ricavabili da un'ordinanza di misure cautelari emessa a carico del ... OMISIS ... dell'operatore economico aggiudicatario della gara. Le misure straordinarie ex art. 32 costituiscono una misura amministrativa di natura squisitamente cautelare, che richiede quale presupposto necessario e sufficiente il *fumus* di derive illecite, di matrice corruttiva, legate alla aggiudicazione o all'esecuzione del contratto di appalto/concessione e riconducibili all'operatore economico. Nel caso di specie, il sistema tratteggiato negli atti giudiziari posti a fondamento della presente proposta – a prescindere dall'accertamento definitivo delle rispettive responsabilità che verrà condotto nelle opportune sedi giudiziarie – impone all'Autorità di proporre al Prefetto la costituzione di un presidio di legalità sull'appalto o sull'impresa, in modo da garantirne la



prosecuzione al riparo da ulteriori derive illecite o di operare una revisione aziendale che ne consenta la riconduzione su binari di legalità.

- Con riferimento alle eccezioni sollevate al punto 4), l'ordinanza di applicazione di misure cautelari ha dato evidenza, come sostenuto dall'operatore economico, di un iniziale "*ripensamento*" per quanto concerne la partecipazione della PFE al progetto criminale ma ha, altresì, enfatizzato il successivo riavvicinamento del ... OMISISS ..., a seguito di un incontro che il medesimo avrebbe tenuto a Milano, il 14 dicembre 2018, con l'intermediario della centrale di committenza, al quale avrebbe regalato una cravatta e con cui avrebbe raggiunto un accordo per la spartizione dei lotti²;
- Con riferimento alle argomentazioni di cui ai punti 7) e 8), pur ritenendo degne di merito le misure di *self cleaning* e di dissociazione intraprese dalla società, si ritiene pienamente sussistente l'attualità del pericolo, ove si consideri che, alla data odierna, ... OMISISS ... detiene una quota significativa del capitale sociale della PFE;
- Da ultimo, con riferimento al punto 1), si ritengono inconferenti le argomentazioni in merito all'eccellenza dell'operatore economico nel settore, che inducono, al contrario, a rendere necessaria e immediata la costituzione di un presidio cautelare, capace di ripristinare un *modus operandi* incardinato in una solida cornice di legalità, rispettoso della *compliance* aziendale.

CONSIDERATO, all'esito della ponderazione complessiva degli elementi informativi acquisiti, che la misura della temporanea e straordinaria gestione sia quella più idonea ed efficace nel caso di specie e possa applicarsi alla PFE S.p.A. in base a un criterio di ragionevolezza e di proporzionalità;

CONSIDERATO che l'anzidetta misura - senz'altro più incisiva sotto il profilo della compressione della libertà di iniziativa economica - postula un contratto pubblico di appalto o di concessione in corso di esecuzione e risponde ad una duplice esigenza di controllo pubblico e di prevenzione. In *primis*, sotto l'aspetto amministrativo, il legislatore ha previsto l'innesto di un presidio di legalità, circoscritto ad un determinato segmento contrattuale, al fine di attivare in via cautelare una gestione separata dell'impresa, in sostituzione di quella ordinaria, a garanzia della corretta prosecuzione del contratto. Inoltre, sotto il connesso profilo contabile e patrimoniale, la presenza della gestione commissariale determina l'applicazione di un regime speciale di provvisorio accantonamento degli utili derivanti dalla esecuzione della commessa a garanzia di eventuali iniziative di sequestro preventivo e confisca disposte dall'Autorità giudiziaria, in assenza delle quali i medesimi utili saranno restituiti all'operatore economico;

RITENUTI altresì sussistenti - nel caso in cui sia accertato che il contratto non è più in corso di esecuzione ma sia stato concluso o risolto - i presupposti per la misura del sostegno e monitoraggio, che potrebbe assolvere, nel caso di specie, a una funzione di supporto e orientamento, demandando a soggetti terzi la

² Cfr. Ordinanza di applicazione di misure cautelari, emessa dal GIP del Tribunale di Palermo nell'ambito del procedimento penale n. 16541/2017, p. 503.

verifica dell'effettiva portata ed efficacia del "Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo" dell'impresa, con l'auspicabile finalità di confermare la piena idoneità e trasparenza dei modelli operativi adottati dall'operatore economico. In tal senso, rileva la convinzione - avvalorata dall'esperienza finora maturata in fattispecie analoghe - che la misura del sostegno e monitoraggio sia pienamente conciliabile con un modello organizzativo già sperimentato dall'operatore economico, al fine precipuo di accompagnare e stimolare l'impresa nell'attività di consolidamento e di piena valorizzazione dei circuiti organizzativi e gestionali rispetto ai parametri normativi, abbinando un ulteriore e temporaneo strumento di supporto e di controllo esterno, così da garantire una effettiva implementazione dei processi ed evitare che il modello di organizzazione adottato resti confinato in un mero adempimento formale;

CONSIDERATO che, nelle ipotesi originate da fatti illeciti di matrice corruttiva, l'art. 32, commi 1 e 8, radica la competenza a disporre la misura in capo al Prefetto del luogo in cui ha sede la stazione appaltante, per cui nel caso di specie la competenza spetta alla Prefettura di Palermo, cui afferiscono sia la CURCS sia l'ASP di Palermo;

Per tutto quanto sopra esposto, considerato e ritenuto, ai fini dell'applicabilità dell'istituto di cui all'art. 32 del d.l. 90/2014,

si propone

al Prefetto di Palermo di disporre nei confronti della PFE S.p.A.:

A) previa verifica dell'attuale vigenza del contratto, la misura della straordinaria e temporanea gestione, ai sensi dell'art. 32, comma 1, lett. b) del d.l. n. 90/2014, relativamente alla gestione dell'appalto avente ad oggetto l'appalto quadriennale inerente l'affidamento del "Servizio di pulizia, servizi integrati e servizi accessori per le aziende sanitarie ed ospedaliere della Regione Sicilia", mediante la designazione di uno o più amministratori straordinari;

B) qualora sia accertata la conclusione o risoluzione del contratto, la misura del sostegno e monitoraggio, ai sensi dell'art. 32, comma 8, del d.l. n. 90/2014, mediante la designazione da uno a tre esperti incaricati di fornire all'impresa prescrizioni operative, elaborate secondo riconosciuti indicatori e modelli di trasparenza, riferite agli ambiti organizzativi, al sistema di controllo interno e agli organi amministrativi e di controllo. La durata della misura del sostegno e del monitoraggio può essere ragionevolmente stabilita in sei mesi, decorsi i quali si compirà una prima valutazione sull'efficacia della misura e degli standard di legalità e trasparenza introdotti e si disporrà un'eventuale prosecuzione per un periodo di pari durata, ove ritenuta opportuna.

La presente richiesta di straordinaria gestione è trasmessa al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo e sarà, altresì, pubblicata sul sito istituzionale dell'Autorità, www.anticorruzione.it, nell'apposita sezione dedicata alle «Misure straordinarie - art. 32, d.l. 24 giugno 2014, n. 90».

Si allegano i documenti di cui all'unito elenco.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia