



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

Ill.mo Sig. Prefetto di  
Roma

**Oggetto:** Proposta di straordinaria e temporanea gestione del Consorzio Collegamenti Integrati Veloci – Co.C.I.V. con sede in Genova, alla Via Renata Bianchi, n.40 (P.I. 03299440101), relativamente alla Convenzione per l'affidamento della progettazione esecutiva e della realizzazione della Linea ferroviaria ad alta velocità Milano – Genova, stipulata con TAV S.p.A. in data 16 marzo 1992, e dell'Atto Integrativo alla predetta Convenzione, stipulato con RFI S.p.A. in data 28 ottobre 2011. – Art. 32, comma 1, del decreto legge 24 giugno 2014, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

**Rif. Fasc. n. 4733/2016**

Con la presente si propone all'Ill.mo Prefetto di Roma di voler 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) con riferimento alla Convenzione per l'affidamento della progettazione esecutiva e della realizzazione della Linea ferroviaria ad alta velocità Milano – Genova, stipulata con TAV S.p.A. in data 16 marzo 1992 e dell'Atto Integrativo alla predetta Convenzione stipulato con RFI S.p.A. in data 28 ottobre 2011.

Ai fini di una maggiore chiarezza espositiva, l'illustrazione delle ragioni a sostegno della richiesta sarà preceduta da una breve disamina del contesto normativo e fattuale



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

nel quale il Consorzio COCIV opera in qualità di contraente generale e da una sommaria ricostruzione dei fatti che hanno condotto alla proposta odierna.

\*\*\*\*\*

**1. Il Consorzio COCIV quale *general contractor* e la genesi del rapporto concessorio con TAV e RFI**

L'affidamento della Linea ferroviaria ad alta velocità Genova-Milano trova origine e collocazione nell'ambito della più ampia pianificazione, stabilita a livello nazionale, della rete ferroviaria infrastrutturale per la realizzazione del Sistema Alta Velocità. In considerazione della particolare complessità delle opere da eseguire, nonché della loro rilevanza strategica, le modalità di attuazione del piano di sviluppo delle linee ferroviarie ad alta velocità hanno previsto che la TAV s.p.a. - società concessionaria dell'Ente Ferrovie dello Stato, costituita appositamente per la realizzazione e lo sfruttamento economico del Sistema Alta Velocità - dovesse provvedere ad affidare la costruzione di ciascuna tratta ferroviaria a *general contractors* in grado di fornire le necessarie garanzie tecniche, economiche e manageriali per l'esecuzione a regola d'arte e nei tempi stabiliti delle opere, disciplinandone i rapporti a mezzo di convenzioni *ad hoc*.

In adempimento di quanto sopra, con convenzione stipulata in data 24 settembre 1991, l'Ente Ferrovie dello Stato ha affidato alla società TAV s.p.a. la concessione per la progettazione esecutiva, la costruzione e lo sfruttamento economico con specifico riferimento alla linea ad alta velocità Genova-Milano.

Successivamente, con delibera del 28 febbraio 1992, la società TAV s.p.a. ha individuato, a trattativa privata, il Consorzio Collegamenti Integrati Veloci - COCIV quale idoneo *general contractor* per l'affidamento della progettazione esecutiva e della realizzazione della suddetta linea ad alta velocità. In data 16 marzo 1992, la TAV s.p.a. e il Consorzio COCIV hanno stipulato la Convenzione per l'attuazione dell'opera ferroviaria in questione.

Il COCIV è un Consorzio con attività esterna, costituitosi il 3 dicembre 1991 con lo specifico fine di porre in essere, in qualità di *general contractor*, l'organizzazione comune, il coordinamento, la disciplina e la supervisione delle attività per la



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

progettazione e la realizzazione della tratta ferroviaria ad Alta Velocità “Terzo Valico dei Giovi”.

Le quote di partecipazione dei Consorziati al Consorzio e al Fondo consortile sono fissate come segue: Salini-Impregilo s.p.a., società quotata in borsa (64%); Società Italiana Condotte d’Acqua s.p.a. (31%); CIV s.p.a. (5%).

Tale affidamento ha registrato, poi, una serie di ulteriori sviluppi, di modifiche giuridiche e di passaggi normativi, tra cui, per citarne i più rilevanti: - la trasformazione dell’Ente Ferrovie dello Stato in società per azioni (Ferrovie dello Stato-F.S. s.p.a.) nel 1992; - la fusione per incorporazione della società TAV s.p.a. in Rete Ferroviaria Italiana-RFI, società di scopo di F.S. s.p.a. con effetto dal 31 dicembre 2010<sup>1</sup>; - il lungo e travagliato rimpallo normativo che ha disposto, prima, la revoca e, poi, la reviviscenza di alcune delle concessioni rilasciate dall’Ente Ferrovie dello Stato alla società TAV s.p.a. e dei conseguenti rapporti convenzionali stipulati da TAV s.p.a. con i *general contractors*, al fine di conformarsi al sopravvenuto obbligo, di matrice comunitaria, di concorrenzialità rispetto all’affidamento al contraente generale<sup>2</sup>.

Per quanto di interesse in questa sede, rinviando per una disamina più approfondita alla ordinanza di applicazione delle misure cautelari emessa dal GIP del Tribunale di Genova, sarà sufficiente evidenziare che l’art. 12 della legge n. 133/2008 ha sancito la sopravvivenza delle convenzioni stipulate da TAV s.p.a. in data 15 ottobre 1991 e 16 marzo 1992 – precedentemente revocate ad opera del d.l. n. 7/2007, convertito dalla legge n. 40/2007 – disponendo il subentro di RFI S.p.A., al posto di

---

<sup>1</sup> Cfr. la Nota informativa del 7 novembre 2016, a firma del Gen B. Cristiano Zaccagnini. Sul punto occorre evidenziare che con Delibera CIPE del 12 agosto 1992, è stata disposta la trasformazione dell’Ente Ferrovie dello Stato in società per azioni, in attuazione del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 1992, n. 359 e con atto di concessione del 26 novembre 1993 il medesimo è stato autorizzato a proseguire il rapporto convenzionale in essere con la TAV S.p.A. Infine, nel 1998 Ferrovie dello Stato S.p.A. ha acquisito il controllo del 100% della società TAV S.p.A., successivamente fusa per incorporazione in RFI con decorrenza 31 dicembre 2010.

<sup>2</sup> L’introduzione dell’obbligo di concorrenzialità rispetto all’affidamento al contraente generale, operata con il d.lgs. n. 190/2002, in attuazione della normativa comunitaria, poi confermata dall’allora vigente Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 163/2006 aveva, infatti posto il problema degli affidamenti delle opere dell’Alta Velocità effettuati da TAV s.p.a. all’inizio degli anni ’90 a trattativa privata e, dunque, in violazione delle direttive comunitarie.



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

TAV s.p.a., nei rapporti convenzionali e l'obbligo di precisare nei relativi atti integrativi la quota dei lavori che i *general contractors* avrebbero dovuto affidare a imprese terze mediante procedura concorsuale conforme alla normativa comunitaria.

In attuazione di tale previsione normativa, in data 28 ottobre 2011, R.F.I. s.p.a. ha stipulato con il COCIV un atto integrativo della originaria convenzione del 1992, nel quale il Consorzio ha assunto l'obbligo di far eseguire il 60% dei lavori civili e di armamento ad imprese terze, selezionate dallo stesso Consorzio mediante procedure comunitarie di affidamento ad evidenza pubblica.

Per quanto concerne il restante 40%, il COCIV, ai sensi dell'art. 31.1.2 del suindicato Atto Integrativo, ha facoltà di decidere se eseguire i lavori direttamente o mediante il ricorso a sub-affidamenti oppure – esclusivamente per una quota parte dei lavori da concordarsi preventivamente con RFI s.p.a. entro trenta giorni dalla stipula dell'Atto integrativo – mediante affidamento diretto ad una o più consorziate<sup>3</sup>.

\*\*\*\*\*

**2. 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. n. 90/2014 dispone l'applicabilità delle misure straordinarie ivi previste nel caso in cui, con riferimento ad un appalto, ad una concessione o ad altro atto convenzionale 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 ad un'impresa aggiudicataria di un appalto per la realizzazione di opere pubbliche, servizi e forniture, ovvero ad un concessionario di lavori pubblici o ad un contraente generale*». La figura del *general contractor* è, dunque, espressamente prevista nel novero dei possibili soggetti destinatari delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio.

La *ratio* della norma è quella di porre l'appalto, la concessione o altro atto di natura convenzionale al riparo da ulteriori condizionamenti illeciti, mediante la costituzione di un presidio amministrativo a tutela della legalità della gestione

---

<sup>3</sup> Cfr. articolo 31.1.2 dell'Atto integrativo.



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

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'operatore economico incriminato.

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", e che le circostanze e gli elementi concreti acquisiti sul fatto siano tali da ammettere – in termini di qualificata probabilità – che l'appalto o la concessione siano connessi ad un'attività di tipo illecito riconducibile all'impresa aggiudicataria o al contraente generale, potendo ad esempio giustificare, in un procedimento penale, l'emissione di un'ordinanza di applicazione di misure cautelari o l'adozione di un decreto di rinvio a giudizio.

Nella fattispecie in esame, le ordinanze di misure cautelari emesse il 7 ottobre 2016 dal Gip presso il Tribunale di Genova, dott.ssa Cinzia Perroni, nell'ambito del procedimento penale n. 14046/2014 R.G.N.R., e il 10 ottobre 2016 dal Gip presso il Tribunale di Roma, dott. Gaspare Sturzo, nell'ambito del procedimento penale n. 20727/2016 R.G.N.R. - allegate alla presente richiesta e al cui contenuto integralmente si rinvia - hanno ricostruito con assoluta chiarezza un sistema corruttivo diffuso, ramificato e consolidato in seno al Consorzio COCIV, con particolare riferimento alla gestione delle gare d'appalto indette in esecuzione della Convenzione sopra citata.

Dalle indagini è emerso in maniera incontestabile un *modus operandi* alquanto disinvolto e spregiudicato adottato dai vertici e dai dirigenti del Consorzio nell'affidamento dei lavori pubblici relativi all'imponente opera di interesse nazionale, in totale spregio delle regole della concorrenza e della *par condicio* che sovrintendono l'affidamento di opere strategiche, quale quella che qui ci occupa.

Invero, le attività investigative disposte dall'autorità giudiziaria - in particolare le operazioni di intercettazioni telefoniche e ambientali - hanno evidenziato il diretto coinvolgimento di Longo Michele, Marcheselli Pietro e Pelliccia Angelo, nella veste, rispettivamente, il primo di Presidente e gli altri due di Direttori Generali



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

avvicendatisi nel Consorzio, nonché di alti dirigenti e RUP nelle turbative delle principali procedure indette per l'esecuzione della Convenzione.

Sarà sufficiente citare, in quest'ottica, la gara per la "fornitura delle centine per la galleria di servizio di Cravasco", svolta nell'ambito del 40% delle opere sottratte all'obbligo di affidamento tramite gara ad evidenza comunitaria, aggiudicata alla società "Giugliano Costruzioni Metalliche s.r.l." (Capi di imputazione A, B e C dell'ordinanza cautelare del Gip presso il Tribunale di Genova n. 5830/2016).

Le captazioni investigative hanno portato alla luce una serie di episodi che documentano inequivocabilmente - anche con riprese video - l'accordo corruttivo intercorso tra il COCIV e l'operatore economico al fine di turbare il regolare svolgimento della procedura e pilotare l'affidamento della fornitura alla Giuliano Costruzioni Metalliche s.r.l.

L'accordo sarebbe stato suggellato, secondo quanto è emerso dalle risultanze investigative, dalla consegna di una busta, contenente presumibilmente denaro, da parte dei rappresentanti dell'impresa aggiudicataria ai vertici del Consorzio, finalizzata non solo a garantire l'aggiudicazione della procedura in corso e il recupero dello sconto sui prezzi a base di gara attraverso la promessa della stipula di un atto aggiuntivo, ma anche a consolidare il "pactum sceleris" nell'ottica di futuri eventuali affidamenti<sup>4</sup>.

Parimenti sintomatica della pervicacità e pervasività del sistema corruttivo consolidato in seno al Consorzio è la gara ad evidenza comunitaria relativa al "Lotto Libarna" aggiudicata alla Società Oberosler Cav. Pietro S.p.A., indetta dal Consorzio nell'ambito del 60% dei lavori da affidare necessariamente ad imprese terze selezionate con procedure comunitarie ad evidenza pubblica.

Invero, al fine di pilotare l'esito della gara e determinarne l'aggiudicazione alla società Oberosler S.p.A., il RUP e i membri della Commissione di verifica, in accordo con il Direttore Generale del Cociv, hanno utilizzato la procedura di verifica dell'anomalia dell'offerta in modo fraudolento e strumentale, al fine di escludere dalla gara l'impresa concorrente SALC S.p.A. e agevolare l'aggiudicataria, indicando a quest'ultima le modalità con cui eliminare i profili di anomalia e suggerendo la

---

<sup>4</sup> Cfr. Nota informativa in data 7 novembre 2016, a firma del Gen. B. Zaccagnini, pp. 10-19.



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

produzione di un documento retrodatato che giustificasse gli elementi di incongruità dell'offerta presentata<sup>5</sup>.

Degna di nota, ai fini che qui ci occupano, è anche la procedura di gara avente ad oggetto il “Lotto Serravalle”, indetta dal Consorzio sempre nell'ambito della quota di opere da appaltare con procedure comunitarie ad evidenza pubblica e aggiudicata alla società Grandi Lavori Fincosit.

Anche in questo caso, le risultanze investigative hanno messo in luce non solo plurime condotte omissive finalizzate ad evitare l'esclusione dalla gara dell'operatore economico da favorire ma anche la fittiva collaborazione fraudolenta degli indagati mirante a colmare, ad aggiudicazione avvenuta, le carenze dell'offerta.

In particolare, atteso che l'offerta presentata da Grandi Lavori Fincosit prevedeva, nell'ambito delle spese generali, un costo per la sicurezza aziendale interna del tutto incongruo rispetto alle previsioni stimate dagli altri concorrenti, si stabiliva, in totale spregio della normativa di riferimento, di aggiudicare l'appalto senza procedere alla verifica di anomalia. Quest'ultima, infatti, avrebbe condotto alla esclusione del concorrente dalla gara e avrebbe provocato ritardi rispetto al cronoprogramma dei lavori. Ad ulteriore conforto della gravità delle condotte collusive, va evidenziato che, anche in questo caso, gli indagati si accordavano per un “*aggiustamento domestico*” e postumo della documentazione di gara, sotto un profilo meramente formale<sup>6</sup>.

In sintesi, le indagini svolte hanno permesso di rilevare come i dirigenti e i funzionari del Cociv, coinvolti nella valutazione delle offerte, abbiano operato non già con esercizio e buon governo delle norme di legge ma piuttosto con l'intento di favorire l'operatore economico ritenuto più meritevole di fiducia, ovvero più funzionale agli interessi del Consorzio, in considerazione di contingenze e di calcoli del tutto estranei all'imparzialità che deve sovrintendere la delicata fase della scelta dell'offerente<sup>7</sup>.

Da ultimo, appaiono meritevoli di menzione le vicende giudiziarie che attengono specificamente alla direzione dei lavori espletata per conto del Consorzio COCIV

---

<sup>5</sup> Cfr. Ordinanza di applicazione di misure cautelari, emessa dal Gip presso il Tribunale di Genova, cit., pp. 203-204.

<sup>6</sup> *ivi*, pp. 300-301.

<sup>7</sup> Cfr. Nota informativa in data 7 novembre 2016, a firma del Gen. B. Zaccagnini, pp. 43-44.



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

nell'ambito della realizzazione della tratta ferroviaria AV Genova-Milano "Terzo Valico dei Giovi".

Sul punto sarà appena il caso di evidenziare che, anche sotto il profilo della responsabilità, la normativa affida al *general contractor* non solo l'esecuzione dell'opera pubblica, ma anche la direzione dei lavori, che può essere svolta con funzionari propri o affidata a terzi in possesso delle necessarie qualifiche.

Nel caso del COCIV, all'epoca dei fatti di cui alle citate ordinanze di applicazione delle misure cautelari, la direzione dei lavori è stata affidata alla società Sintel Engineering s.r.l., nella persona dell'ing. Giampiero De Michelis.

Le risultanze investigative e gli elementi indiziari compendati nell'ordinanza di applicazione delle misure cautelari, emessa dal Gip presso il Tribunale di Roma il 10 ottobre 2016, consentono di ricostruire con precisione una grave concatenazione di episodi illeciti di matrice corruttiva, commessi dall'ing. Giampiero De Michelis nella sua precipua veste di direttore dei lavori incaricato dal COCIV per la realizzazione della Tratta A.V./A.C Milano-Genova, con il coinvolgimento e la piena connivenza di Longo Michele e Pagani Ettore, rispettivamente Presidente e Direttore del Consorzio all'epoca dei fatti.

Nella veste di direttore dei lavori del *general contractor*, il De Michelis – violando e manipolando gravemente i doveri propri attinenti alla funzione pubblica rivestita di natura autoritativa e certificatoria – avrebbe svolto un ruolo fondamentale, assieme all'imprenditore Gallo Domenico, nel promuovere ed organizzare una complessa struttura associativa criminale, escogitata al solo scopo di concludere accordi di natura corruttiva con le imprese affidatarie di appalti per la realizzazione di opere pubbliche. Tali accordi erano finalizzati a far acquisire e gestire, in subappalto, contratti di fornitura di beni e servizi ad una cospicua serie di società a loro stessi direttamente o indirettamente riferibili (anche mediante intestazioni fittizie), costituite *ad hoc* per ricevere indebitamente tali commesse, in cambio dell'infedeltà nello svolgimento della pubblica funzione di controllo quale direzione dei lavori.

Il citato provvedimento di applicazione delle misure cautelari riporta ben nove capi d'imputazione riferiti all'utilizzo reiterato del suddetto metodo corruttivo nell'ambito dei lavori per la realizzazione delle opere pubbliche inerenti la Tratta di cui alla presente proposta, che vede coinvolto il Consorzio COCIV in qualità di



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

*general contractor*. I singoli capi d'imputazione tratteggiano, per ciascun appalto, un sistema criminale particolarmente diffuso ed efficace, connotato sempre dalle stesse modalità operative e ideato per favorire indebitamente non solo le imprese affidatarie e subappaltatrici, ma anche il contraente generale, a riprova del pervicace potere di influenza del De Michelis e del Gallo nell'ambito delle attività del COCIV.

«Un modello [associativo], inserito in un metodo, tanto radicato quanto pervasivo, tale da fare fondatamente ritenere che quanto emerso dalle indagini sia solo una minima parte di una prassi corruttiva dilagante e sistematica» e tale da far propendere in maniera inequivoca per «una stabilità e permanenza del sistema», tanto per ribadire alcune valutazioni espresse dal Gip in sede di esigenze cautelari<sup>8</sup> al fine di giustificare l'applicazione della misura della custodia in carcere anche per gli esponenti del Consorzio COCIV, Longo Michele e Pagani Ettore, in quanto soggetti pienamente informati, consapevoli e coinvolti nel circuito corruttivo del cd. "sistema De Michelis".

Alla luce di quanto finora esposto, si ritiene che, nel caso in esame, sussista appieno il *fumus boni iuris* con riferimento alle molteplici e ripetute attività illecite realizzate dai vari esponenti del COCIV nella gestione delle procedure di affidamento dei lavori e, più in generale, nella conduzione complessiva dei compiti e delle funzioni affidate al Consorzio in qualità di contraente generale per l'esecuzione dei lavori secondo le disposizioni stabilite nella Convenzione originaria stipulata con TAV s.p.a. e nel successivo Atto integrativo concluso con RFI.

\*\*\*\*\*

**3. La valutazione in ordine alla gravità dei fatti, il procedimento di formulazione della proposta di commissariamento del Consorzio COCIV e la individuazione del prefetto competente.**

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

---

<sup>8</sup> Cfr. Ordinanza di applicazione di misure cautelari, emessa dal Gip presso il Tribunale di Roma in data 10 ottobre 2016, p. 357.



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

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.

Nel caso di specie, assume rilievo dirimente, per la valutazione della gravità dei fatti, il sistema disinvolto e spregiudicato adottato dai dirigenti del Consorzio nell'affidamento dei lavori pubblici relativi all'imponente opera strategica di interesse nazionale, che si è tradotta in una reiterata violazione dei principi cardine della trasparenza, imparzialità e legalità, indispensabili per una buona amministrazione pubblica.

Sarà sufficiente citare, per tutti, l'affermazione del Presidente del COCIV, Longo Michele, circa l'inserimento della verifica di anomalia nei bandi di gara *“per mantenere la possibilità di gestire discrezionalmente le gare stesse”*, conformemente agli interessi particolari del Consorzio<sup>9</sup>.

Nondimeno, il quadro corruttivo che si è andato delineando nel corso delle indagini e che è stato corroborato da molteplici intercettazioni telefoniche ed ambientali non presenta elementi di occasionalità e casualità tali da poterne escludere la replicabilità negli affidamenti in corso e in quelli ancora da espletare.

Invero, la reiterazione delle condotte illecite, la rilevanza dell'opera e l'imponenza degli importi economici rendono stringente l'esigenza di costituire un forte presidio di legalità e appaiono di per sé sufficienti a giustificare la richiesta della più grave 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 l'esecuzione delle opere avvenga al riparo da ulteriori tentativi di turbativa (mediante la nomina di amministratori straordinari e la sospensione dei poteri di disposizione e gestione degli organi di amministrazione del COCIV).

D'altro canto, lo stesso Gip del Tribunale di Genova, nel riportare stralci delle conversazioni telefoniche captate, evidenzia come il rispetto delle procedure

---

<sup>9</sup> Cfr. Ordinanza di applicazione delle misure cautelari, emessa dal Gip del Tribunale di Genova in data 7 ottobre 2016, p. 121.



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

prescritte dalla normativa sugli appalti sia stato inteso dai dirigenti del Consorzio alla stregua di una burocratizzazione inevitabile e conseguente alla necessità di agire – almeno esteriormente – come se si trattasse di “*un appalto pubblico sul serio*”<sup>10</sup>. Un *modus operandi* che evidenzia ancor più chiaramente l’assoluta scaltrezza e dimestichezza dei soggetti interni al Consorzio preposti alle procedure di gara, inclini ad adottare con disinvoltura la soluzione più aderente alle esigenze del momento, attraverso un uso strumentale delle regole che sovrintendono gli affidamenti di opere pubbliche.

Con riferimento alla valutazione della gravità dei fatti va considerata, più in generale, anche la natura peculiare e composita della responsabilità prevista in capo al *general contractor*, operatore economico al quale è richiesta una capacità imprenditoriale particolarmente qualificata e diversificata sotto il profilo esecutivo, organizzativo e gestionale, in quanto soggetto in grado di fornire una molteplicità di prestazioni e le necessarie garanzie tecniche, economiche e manageriali per l’esecuzione a regola d’arte e nei tempi stabiliti di opere pubbliche particolarmente complesse e rilevanti sotto l’aspetto strategico, quali, come nel caso di specie, la realizzazione della rete infrastrutturale del sistema ferroviario ad alta velocità.

Né può essere tralasciato l’ulteriore aspetto di assoluto rilievo per cui al contraente generale sono affidate anche le funzioni pubblicistiche di stazione appaltante con riferimento alla quota di affidamenti destinati ad imprese terze selezionate mediante procedure competitive. In tale veste, il *general contractor* assume il ruolo decisivo di effettivo garante a salvaguardia della correttezza degli affidamenti, dovendo assicurare i principi di parità di trattamento, trasparenza, economicità nonché di libera e reale concorrenza tra gli operatori economici. L’importanza e la delicatezza di tali funzioni richiedono, dunque, il possesso di requisiti più stringenti in termini di capacità, esperienza e specializzazione, e di una competenza più articolata in capo al contraente generale nell’attuazione dell’intero assetto convenzionale concluso con il soggetto committente. Compiti così rilevanti implicano - com’è logico che sia - l’attribuzione di maggiori responsabilità in capo al *general contractor* e postulano necessariamente, in caso di condotte scorrette, irregolari o illecite, l’adozione immediata di misure a scopo precauzionale, al fine di neutralizzare ed escludere ogni forma di indebita

---

<sup>10</sup> Cfr. Ordinanza di applicazione delle misure cautelari emessa dal Gip del Tribunale di Genova in data 7 ottobre 2016, p. 281.



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

compromissione e di inquinamento nella gestione del rapporto contrattuale e nella realizzazione dell'opera "chiavi in mano".

Un'ultima considerazione merita la circostanza che gli episodi di corruzione emersi nell'ambito delle suddette vicende giudiziarie siano riferiti non al momento genetico di individuazione del soggetto cui affidare le funzioni di *general contractor* per la realizzazione della Tratta ferroviaria ad alta velocità Genova-Milano "Terzo Valico dei Giovi", bensì al successivo momento attuativo della convenzione. Tale circostanza rende ancor più urgente e necessaria l'adozione della misura di straordinaria gestione per un duplice ordine di motivi.

In primo luogo, la scelta di affidare al Consorzio COCIV le attività di *general contractor* per la realizzazione della suddetta tratta ferroviaria è avvenuta originariamente sulla base non di una procedura di confronto realmente competitivo, bensì a trattativa privata. Ragione per cui, successivamente, per consentire la sopravvivenza di alcune concessioni affidate inizialmente alla TAV s.p.a. (ed annessi rapporti convenzionali con i contraenti generali incaricati della realizzazione delle singole tratte ferroviarie) e per garantirne la piena conformità con il diritto comunitario, la scelta del legislatore è stata quella di preservare l'assetto convenzionale originario, obbligando i soggetti contraenti ad integrare la disciplina pattuita con ulteriori previsioni atte a garantire correttezza, imparzialità, trasparenza e legittimità (ad esempio, introducendo una quota minima di lavori da affidare ad imprese terze mediante procedure ad evidenza pubblica).

In tale ottica, l'esigenza di buona amministrazione è stata traslata dalla fase di scelta del contraente alla fase esecutiva del rapporto contrattuale, che, a sua volta, è diventato il vero banco di prova per il Consorzio COCIV, al fine di dimostrare la propria capacità come *general contractor* a conseguire il risultato atteso con la consegna dell'opera "chiavi in mano" nel pieno rispetto della normativa di riferimento.

Invece, sul versante esecutivo, il Consorzio ha dimostrato una deplorable disinvoltura nell'utilizzo indebito e distorto proprio di quegli istituti normativi posti a presidio della correttezza e del buon esito degli appalti (direzione lavori e commissioni aggiudicatrici), documentando in tal modo quantomeno una grave inadeguatezza e inaffidabilità rispetto alle funzioni affidate. In tal senso, si giustificano



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

le immediate iniziative di vigilanza e tutela, che RFI ha voluto adottare nell'ambito del rapporto contrattuale con il Consorzio COCIV a seguito delle ordinanze cautelari delle Procure di Roma e Genova e dell'avvio del presente procedimento. In particolare, rileva il dichiarato intento del soggetto concedente di regolamentare sia il diretto esercizio delle attività di direzione lavori, sia la partecipazione di un qualificato membro di RFI alle commissioni di gara per l'affidamento con procedure ad evidenza pubblica del 60% delle opere civili e di armamento<sup>11</sup>, andando a costituire un primo presidio di controllo negli ambiti del rapporto contrattuale risultati più vulnerabili.

\*\*\*\*\*

Va premesso che l'avvio del procedimento di cui alla presente richiesta è stato comunicato, ai sensi degli artt. 7 e segg. della l. n. 241/1990, al legale rappresentante del Consorzio COCIV, con nota prot. n. 168046 del 14 novembre 2016.

Contestualmente, la scrivente Autorità ha avviato anche il procedimento di adozione delle misure straordinarie di gestione sostegno e monitoraggio nei confronti delle società Grandi Lavori Fincosit s.p.a. e Oberosler Cav. Pietro s.r.l., con riferimento, rispettivamente, a due contratti aggiudicati dal COCIV relativi alla "Esecuzione delle opere civili di linea e relative opere connesse da pk28+958,49 a pk36+280,64 - Lotto Serravalle" e alla "Esecuzione delle opere civili di linea e relative opere connesse da pk28+667,75 a pk29+658,49 nell'ambito dei lavori di realizzazione della tratta AV/AC - Terzo Valico dei Giovi -Lotto Libarna".

Con le note in data 23 novembre 2016 (acquisita al prot. n. 173577/2016) e 2 dicembre 2016 (acquisita al prot. n. 179397/2016), l'avv. Mucciarelli in qualità di delegato dal COCIV ha chiesto due proroghe del termine per la presentazione delle memorie scritte, che sono state accordate dall'Autorità, con differimento della scadenza del termine al 12 dicembre 2016.

In tale data, il Consorzio COCIV ha presentato l'allegata memoria - al cui contenuto integralmente si rinvia - nella quale ha argomentato in ordine alla mancanza di accertamenti autonomi da parte dell'Anac, ha contestato in più punti le

---

<sup>11</sup> Cfr. Nota di RFI del 5 dicembre 2016 (acquisita al prot. n. 181397/2016).



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

argomentazioni di cui alle note informative redatte dal Gen. B. Zaccagnini e ha richiamato l'attenzione dell'Autorità in ordine sia alle azioni di dissociazione intraprese all'indomani delle inchieste giudiziarie, sia alle iniziative di revoca in autotutela con riferimento a tutte le procedure di gara in corso e di risoluzione dei contratti in essere, assunte in epoca immediatamente successiva alla citata comunicazione di avvio del procedimento.

In particolare, il COCIV ha dichiarato di aver *“rinnovato tutti gli organi consortili e le strutture operative del Consorzio, sospendendo dagli incarichi e dal rapporto di lavoro tutti i soggetti comunque coinvolti dalle indagini, precludendo loro l'accesso non solo al Consorzio ma a qualsiasi altra società o Consorzio facente capo alla consorziata di controllo (...)”*.

Il medesimo ha specificato, inoltre, di aver disposto la risoluzione sia del contratto di appalto stipulato con la Oberosler Cav. Pietro s.r.l., sia del contratto con la società Grandi Lavori Fincosit sia, da ultimo, di *“tutti i contratti in essere riconducibili ai Signori Giugliano”*.

I rilievi difensivi, pur esposti in modo puntuale, non sono tuttavia sufficienti ad inficiare gli elementi valutativi posti a fondamento della presente proposta. Le iniziative di *self cleaning* adottate dal Consorzio ad ampio raggio e in un'ottica di discontinuità rispetto al passato – pur essendo apprezzabili e favorevolmente valutabili in prospettiva – non appaiono ad oggi assolutamente adeguate a scongiurare definitivamente i pericoli connessi ad un sistema di rapporti illeciti di cui l'intera struttura consorziale si è avvalsa in modo continuativo.

Nessun dubbio può ravvisarsi, dunque, in ordine alla sussistenza dei presupposti, come sopra riepilogati, per l'applicazione del commissariamento coattivo.

Il quadro ricostruito dagli inquirenti, infatti, è quello di un macchinoso sistema che si alimenta ed è messo in condizione di funzionare attraverso una fitta rete di relazioni interpersonali che vede il Consorzio coinvolto a più livelli.

Ne è prova il fatto che sono stati raggiunti da misure cautelari non solo il Presidente e il Direttore generale del Consorzio, ma anche altri esponenti, quali il Rup, i membri delle commissioni di gara, ecc.



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

Da ultimo, non può non darsi rilievo al fatto che il Consorzio ha disposto, in totale autonomia e senza darne alcuna comunicazione preventiva alla scrivente Autorità, la risoluzione dei due contratti facenti capo alla Oberosler Cav. Pietro e Grandi Lavori Fincosit, in ordine ai quali il Cociv era stato espressamente notiziato dell'avvio del procedimento di adozione delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese.

Sul punto, tenuto conto del fatto che le iniziative assunte dal Cociv vanificano il procedimento avviato, atteso che il presupposto applicativo delle citate misure è la presenza di un contratto in corso di esecuzione, si ritiene opportuno incaricare espressamente i commissari di valutare la legittimità della intervenuta risoluzione contrattuale, anche alla luce delle contestazioni mosse dalla Oberosler nella allegata memoria, in cui si evidenzia la carenza assoluta dei presupposti nelle azioni intraprese.

\*\*\*\*\*

Un'ultima riflessione di carattere interpretativo è quella che concerne la individuazione del prefetto competente ad adottare le misure richieste con il presente provvedimento.

Come si è visto, 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, deve ritenersi che, nell'ipotesi del *general contractor*, la stazione appaltante debba essere assimilata al "soggetto aggiudicatore" di cui all'art. 176 dell'abrogato Codice dei contratti - oggi trasfuso nell'art. 194, del d.lgs. n. 50/2016 - cui è attribuito il compito di affidare la realizzazione, con qualsiasi mezzo, dell'opera ad un soggetto dotato di adeguata capacità organizzativa, tecnico realizzativa e finanziaria.

Nel caso di specie, l'affidamento al Cociv è stato effettuato dalla Tav S.p.A., attraverso la stipula della sopra citata Convenzione del 1992. A seguito della fusione per incorporazione della Tav S.p.a nella Rete Ferroviaria Italiana e della



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

sottoscrizione dell'Atto integrativo del 2011, non vi è dubbio che RFI sia subentrato quale soggetto aggiudicatore di cui alla richiamata normativa.

Alla luce delle suesposte motivazioni, tenuto conto della sede legale della RFI S.p.A., la competenza va senz'altro incardinata in capo al Prefetto di Roma.

\*\*\*\*\*

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 del Consorzio Collegamenti Integrati Veloci - Co.C.I.V., con sede in Genova, alla Via Renata Bianchi, n. 40, P. IVA 03299440101, 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.

Si propone, altresì, di valutare l'opportunità di incaricare gli amministratori straordinari di verificare la legittimità delle iniziative assunte con riferimento ai contratti di appalto di cui è stata disposta la risoluzione in epoca successiva alla comunicazione di avvio del procedimento, da parte della scrivente Autorità.

La presente richiesta di commissariamento sarà trasmessa al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Genova e al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma, in adempimento dell'obbligo di cui all'art. 32, comma 1 e sarà, altresì, pubblicata sul sito istituzionale dell'Autorità, nell'apposita sezione dedicata ai provvedimenti di cui all'art. 32, d.l. n. 90/2014.

Si allegano i documenti di cui all'unito elenco.

Roma, 10 gennaio 2017.

*Raffaele Cantone*