



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Ill.mo Prefetto di L'Aquila
S.E. Giuseppe Linardi

Fasc. Anac n. 515/2018

Oggetto: Proposta di applicazione della misura della straordinaria e temporanea gestione nei confronti della società **FRACASSA RINALDO s.r.l.**, con sede legale in Teramo (TE), Piazza Garibaldi, n. 25 (P.I. 01572870671), con riferimento al contratto d'appalto di lavori inerente il "Rifacimento della Torre Medicea di Santo Stefano di Sessanio". – **Stazione appaltante:** Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo – Segretariato generale per l'Abruzzo. – **Art. 32, comma 1**, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014.

VISTO l'art. 32 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014;

RICHIAMATE le Linee Guida adottate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito, Autorità) congiuntamente al Ministero dell'interno, reperibili sul sito istituzionale, nell'apposita sezione dedicata alle «Misure straordinarie – art. 32, d.l. 24 giugno 2014, n. 90»;

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



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

VISTA, in particolare, l'ordinanza di applicazione di misure cautelari, emessa in data 7 luglio 2017 dal GIP presso il Tribunale di L'Aquila, dott. Giuseppe Romano Gargarella, nell'ambito del procedimento penale n. 1247/17 R.G.N.R., al cui contenuto ci si richiama integralmente¹;

In fatto

PREMESSO CHE

- A causa degli eventi sismici del 2009, che hanno cagionato rilevanti danni alla Torre Medicea di Santo Stefano di Sessanio (AQ), con deliberazione del Consiglio comunale n. 27 del 20 settembre 2017, è stato approvato lo schema di atto di intesa tra il Comune di Santo Stefano di Sessanio e il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo – Segretariato Regionale per l'Abruzzo, per l'espletamento della gara di appalto dei lavori di "*Miglioramento sismico e ricostruzione della Torre Medicea*";
- Con nota n. 5609 del 12 dicembre 2016, il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo – Segretariato Regionale per l'Abruzzo ha provveduto, all'esito dell'espletamento della procedura negoziata *ex art. 36, comma 2, lett. b), e art. 97, comma 8, d.lgs. n. 50/2016*, ad aggiudicare definitivamente i lavori alla società **FRACASSA RINALDO s.r.l.**²;
- In data 23 giugno 2017, è stato stipulato il relativo contratto di appalto tra il Comune di Santo Stefano di Sessanio e la Fracassa Rinaldo s.r.l.;

CONSIDERATO CHE

- Per quanto concerne la ricostruzione e l'accertamento degli elementi di fatto, ci si riporta integralmente al sopra citato provvedimento cautelare, fatta salva la valutazione ulteriore e autonoma circa la loro consistenza e gravità, ai fini della formulazione della presente proposta;
- Il citato procedimento penale n. 1247/2017 R.G.N.R. vede indagati – per quanto di specifico interesse in questa sede – con riferimento all'operatore economico, *****, che all'epoca dei fatti rivestiva la carica di ***** e ***** della FRACASSA RINALDO s.r.l., in relazione a reati di corruzione per atti contrari ai doveri d'ufficio (artt. 319, 319 bis e 321 c.p.), con riferimento

¹ Cfr. Ordinanza di applicazione di misure cautelari, emessa dal GIP presso il Tribunale di L'Aquila, Giuseppe Romano Gargarella, in data 7 luglio 2017.

² I lavori sono stati affidati per l'importo di € 800.521,77, oltre IVA al 10%, al netto del ribasso pari al 24,333%, comprensivo di € 178.211,78 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

all'aggiudicazione alla Fracassa Rinaldo s.r.l. della commessa pubblica inerente i sopra citati lavori di “*Miglioramento sismico e ricostruzione della Torre Medicea*”;

- In particolare, il compendio probatorio ha evidenziato che **** , al fine di accaparrarsi l'appalto di cui sopra, sarebbe ricorso al pagamento di tangenti in favore di **** e **** , nelle rispettive qualità di dipendenti del Segretariato Regionale del Mibact e il secondo anche di **** – per un importo complessivo pari ad € 20.000 ciascuno – quale “*compenso per la condotta illecita posta in essere per l'aggiudicazione dei lavori di importo pari a € 800.521,77, al netto del ribasso pari al 24,333%*”;
- Gli accordi corruttivi in questione hanno avuto origine e sviluppo nell'ambito di una cornice di pervicace e sistematica illegalità, costituita da una rete di relazioni interpersonali con esponenti del mondo imprenditoriale, finalizzata all'accaparramento illecito delle commesse pubbliche. Nel corso delle indagini è emerso che i funzionari dipendenti del Segretariato Regionale del MIBACT hanno “*gestito come privata*” la ricostruzione pubblica post sisma della città di L'Aquila e delle zone ricadenti nel cratere, intessendo rapporti con le imprese partecipanti alle gare al solo ed unico scopo di trarne benefici diretti⁴;
- Il compendio probatorio ha messo in evidenza, invero, come il *fil rouge* della gestione della *res pubblica* da parte dei funzionari indagati fosse quello dello sfruttamento e mercimonio della funzione pubblica, al fine di trarre personali benefici, consistenti sia in dazioni di denaro sia in nomine, da parte degli operatori economici, di ulteriori figure “amiche” da retribuire a loro volta, al fine di vedere accresciuti i finanziamenti pubblici, attraverso il sistematico ricorso alle varianti in corso d'opera⁵;

In diritto

PREMESSO CHE:

- L'art. 32, comma 1, del d.l 90/2014 disciplina l'applicazione delle misure straordinarie ivi previste nel caso in cui, con riferimento ad un appalto o a una concessione di natura pubblica, l'autorità giudiziaria proceda per i delitti contemplati nella norma stessa ovvero siano altrimenti rilevate “*situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali*” attribuibili all'impresa aggiudicataria;

³ Cfr. nota informativa del 12 dicembre 2017, a firma del Gen. B. Cristiano Zaccagnini, p. 19.

⁴ Cfr. nota informativa preliminare dell'11 ottobre 2017, a firma del Gen. B. Cristiano Zaccagnini, p. 1.

⁵ Cfr. Ordinanza di applicazione di misure cautelari, cit., p. 13.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

- In un'ottica interpretativa necessariamente garantista, il *fumus boni iuris* presuppone che gli elementi acquisiti sul fatto abbiano raggiunto uno spessore probatorio oggettivo, tale da far ritenere, in termini di qualificata probabilità, che i medesimi abbiano un'effettiva incidenza o interferenza 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;
- La misura della straordinaria e temporanea gestione dell'impresa - misura senz'altro più incisiva sotto il profilo della compressione della libertà di iniziativa economica - 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 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 protezione delle risorse pubbliche e a garanzia di eventuali iniziative, in caso di condanna degli imputati per uno dei reati condizionanti l'aggiudicazione degli appalti⁶;
- Conseguentemente, l'applicazione della misura di straordinaria e temporanea gestione presuppone: l'esistenza di un contratto pubblico in corso di esecuzione; la pendenza di un procedimento penale per i delitti di matrice corruttiva contemplati nella norma ovvero di rilevanti situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali attribuibili al soggetto aggiudicatario dell'appalto; il *fumus boni iuris*, relativamente all'accertamento dell'illecito; la gravità dei fatti contestati;

RITENUTO CHE

- Con riferimento al contratto sopra richiamato, sussistono i presupposti di fatto e di diritto previsti dalla norma per l'applicazione delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di cui all'art. 32, d.l. n. 90/2014;

⁶ Lo stesso art. 32, comma 4, considera espressamente “di pubblica utilità” l'attività di gestione commissariale. La “gestione vigilata” del contratto consente, invero, un capillare controllo di matrice pubblicistica, in una prospettiva di ripristino e salvaguardia della corretta conduzione del singolo rapporto negoziale.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

- In particolare, il *fumus boni iuris* è ricavabile dal compendio probatorio da quale si evince, inequivocabilmente, l'alterazione della procedura di gara, nonché la sussistenza di un chiaro nesso sinallagmatico tra l'affidamento dell'appalto alla società e il riconoscimento di utilità economiche in favore dei pubblici ufficiali indagati;
- Le attività investigative – in particolare le intercettazioni ambientali – hanno consentito di ricostruire e documentare l'incontro, in data 2 dicembre 2016, tra il **** ed il ****, a bordo dell'autovettura del primo, finalizzato alla sostituzione della documentazione della gara sopra richiamata;
- Dal tenore della conversazione captata si evince che la documentazione portata dal **** in sostituzione di quella già presentata in via ufficiale recava spazi lasciati intenzionalmente in bianco in modo che *“una terza persona (dipendente del Segretario presente il giorno della gara) si sarebbe occupata di completarli nel corso della gara”*⁷;
- In data 26 gennaio 2017, ad aggiudicazione avvenuta, le attività investigative hanno documentato un ulteriore incontro tra il **** ed il ****, sempre all'interno dell'autovettura del primo, nel corso del quale il **** ha ribadito più volte di aver tenuto fede all'accordo corruttivo, mediante il pagamento di due tangenti, dell'importo di 20.000 ciascuna, corrisposte al **** e al ****⁸;
- Di facile e immediata evidenza è anche l'attribuibilità delle condotte collusive alla società destinataria della misura di cui alla presente proposta, ove si consideri che i due episodi sopra richiamati, in cui risultano coinvolti **** – all'epoca dei fatti componente del consiglio di amministrazione della società – e ****, sono stati chiaramente preordinati a turbare la gara in modo da pilotare l'aggiudicazione dei lavori di *“Miglioramento sismico e ricostruzione della Torre Medicea”*, in favore della Fracassa Rinaldo s.r.l.;
- Significative, in tal senso, sono le “rassicurazioni” che il pubblico ufficiale rivolge all'imprenditore in ordine al fatto che la sostituzione della documentazione di gara sarebbe avvenuta senza nessun intoppo e che la persona coinvolta sarebbe stata perfettamente in grado di gestire anche eventuali accessi agli atti da parte degli altri imprenditori⁹;

CONSIDERATO CHE

⁷ *ivi*, p. 134.

⁸ *ivi*, p. 138.

⁹ Cfr. Ordinanza applicativa di misure cautelari personali, cit., p. 135.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

- In ottemperanza al principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, il Presidente dell'Autorità è tenuto ad individuare, tra le diverse misure previste dall'art. 32, quella più adeguata, commisurandola alla gravità dei fatti, tenuto conto di diversi indicatori, quali il ruolo e il complessivo comportamento dell'autore dell'illecito, la pervasività del sistema corruttivo, il coinvolgimento della compagine societaria nella gestione 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 oltre al diretto coinvolgimento di un membro del consiglio di amministrazione della società anche il *modus operandi* disinvolto e spregiudicato della stazione appaltante, la quale ha "rodato" un sistema di affidamenti illeciti che assume i caratteri della vera e propria devianza rispetto alle ordinarie regole procedurali poste a tutela dei più elementari canoni di trasparenza, correttezza e imparzialità dell'azione amministrativa;
- Invero, nella valutazione della gravità dei fatti, non può non tenersi conto del carattere seriale delle condotte e della sorprendente dimestichezza dimostrata dagli indagati;
- In questa cornice di diffusa illegalità, nella fattispecie che ha condotto alla proposta odierna, spicca la figura del ****, nella sua veste di **** del Segretariato regionale del MIBACT, quale artefice e regista indiscusso degli accordi collusivi, che non esita a mercificare la funzione pubblica, orchestrando a tavolino gli affidamenti e mettendo in campo iniziative illecite per il perseguimento di interessi economici e vantaggi personali¹⁰;
- Dal tenore delle conversazioni captate si evince chiaramente che il rapporto tra il **** e il **** trascende il singolo affidamento e si inserisce nel solco di un *pactum sceleris* ben più articolato e rodato, nel quale l'incontro preordinato al saldo della tangente dovuta funge anche da occasione per ulteriori futuri accordi illeciti ("*per il resto dobbiamo vederci tra noi per le altre cose ... che giustamente dobbiamo vedè*")¹¹;
- Le circostanze sopra rappresentate sono di per sé sufficienti a giustificare la richiesta della più incisiva misura della straordinaria e temporanea gestione di cui al citato art. 32, comma 1, lett. b), misura preordinata a salvaguardare gli interessi pubblici coinvolti nella vicenda in esame e a garantire che l'esecuzione dei lavori avvenga sotto l'egida legalitaria di amministratori di nomina

¹⁰ Cfr. Ordinanza applicativa di misure cautelari personali, cit., p. 168.

¹¹ *ivi*, p. 138.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

prefettizia, incaricati di eseguire i lavori in un regime di legalità controllata, scongiurando il rischio di ulteriori condizionamenti illeciti;

- Come ribadito anche dalla recente sentenza del Consiglio di Stato (Sezione Terza, n. 93 del 10 gennaio 2018) «*la gestione commissariale - espressamente qualificata come attività di pubblica utilità (poiché essa risponde, primariamente, all'interesse generale di assicurare la realizzazione dell'opera; così Cons. St. sez. III, 28 aprile 2016 n. 1630 ed ancor prima Cons. St. sez. III, 24 luglio 2015 n. 3653) – è volta, attraverso l'intervento del Prefetto, non soltanto a garantire l'interesse pubblico alla completa esecuzione dell'appalto ma anche a sterilizzare la gestione del contratto "oggetto del procedimento penale" dal pericolo di acquisizione delle utilità illecitamente captate in danno della pubblica amministrazione. E non si è mancato di sottolineare che, sotto tale profilo, l'istituto si manifesta come uno strumento di autotutela contrattuale previsto direttamente dalla legge*».

DATO ATTO CHE:

- L'avvio del procedimento, di cui alla presente richiesta, è stato comunicato agli interessati, ai sensi degli artt. 7 e ss. della legge n. 241/1990, con nota prot. n. 9157 del 30 gennaio 2018;
- Con nota del 31 gennaio 2018, acquisita al protocollo di questa Autorità al n. 9668, la società ha effettuato istanza di accesso agli atti e ai documenti in possesso della scrivente Autorità;
- Ad oggi né l'operatore economico né la stazione appaltante hanno presentato memorie;

RILEVATA la piena sussistenza dei presupposti applicativi previsti dall'articolo 32, comma 1, lett. b) del d.l. n. 90/2014, alla luce dei fatti e delle argomentazioni di diritto, come sopra sinteticamente riportati;

RITENUTO CHE la presente proposta di misure straordinarie vada indirizzata al Prefetto di L'Aquila, in quanto la disposizione di cui all'art. 32, comma 1, incardina la competenza in capo al prefetto «*in relazione al luogo in cui ha sede la stazione appaltante*» e, nel caso di specie, la stazione appaltante è il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo – Segretariato Generale per l'Abruzzo, che ha sede nel territorio provinciale di L'Aquila.

SI PROPONE

Autorità Nazionale Anticorruzione
Via Marco Minghetti, n. 10 – 00187 Roma



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

al Prefetto di L'Aquila di disporre la misura della straordinaria e temporanea gestione, prevista ai sensi dell'art. 32, comma 1, lett. b), del d.l. n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014, nei confronti della società FRACASSA RINALDO s.r.l., con sede legale in Teramo (TE), Piazza Garibaldi, n. 25 (P.I. 01572870671), con riferimento al contratto d'appalto inerente il "Rifacimento della Torre Medicea di Santo Stefano di Sessanio", attraverso la nomina di uno o più amministratori straordinari, cui sono attribuiti tutti i poteri e le funzioni degli organi di amministrazione della società, contestualmente sospendendo l'esercizio dei poteri di disposizione e gestione dei titolari dell'impresa.

La presente proposta è trasmessa anche al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di L'Aquila, ai sensi del citato art. 32, comma 1, e sarà, altresì, pubblicata sul sito istituzionale dell'Autorità, 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.

Roma, 21 marzo 2018.

Raffaele Cantone