



Autorità Nazionale Anticorruzione
Il Presidente

Ill.mo Prefetto di Palermo
S.E. Antonella De Miro
prefettura.prepa@pec.interno.it

Fasc. Anac n. 2750/2019

Oggetto: Proposta di applicazione della misura del sostegno e monitoraggio nei confronti della **C. Bua s.r.l.**, con sede legale in Bagheria (PA), in Via Consona Monte, 12 (C.F. 03028720823) - Art. 32, comma 8, decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

Con il presente atto si propone all'Ill.mo Prefetto di Palermo di adottare, nei confronti della **C. Bua s.r.l.**, con sede legale in Bagheria (PA), in Via Consona Monte, 12 (C.F. 03028720823), la misura del sostegno e monitoraggio, disciplinata dall'art. 32, comma 8, del d.l. n. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, avuto riguardo alle vicende contestate nell'ordinanza di applicazione di misure cautelari emessa in data 20 febbraio 2019 dal Giudice delle Indagini Preliminari presso il Tribunale di Catania, dott.ssa Giuliana Sammartino, nell'ambito del procedimento penale RGNR n. 10946/2018.

La presente proposta identifica la misura ritenuta più idonea al caso di specie, in relazione all'analisi delle ragioni, in fatto e in diritto, che sollecitano l'adozione dell'atto medesimo da parte del Prefetto, avuto riguardo alla gravità dei fatti e allo stato di accertamento della vicenda, avendo garantito il diritto alla partecipazione dei soggetti direttamente interessati.

1. Premessa

L'art. 32, d.l. n. 90/2014 disciplina l'applicazione di misure straordinarie, nell'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria proceda per i delitti di matrice corruttiva contemplati dalla norma stessa ovvero siano altrimenti rilevate situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali, attribuibili all'impresa aggiudicataria o al



Autorità Nazionale Anticorruzione
Il Presidente

concessionario di lavori pubblici o al contraente generale o ad un'impresa che esercita attività sanitaria per conto del servizio sanitario nazionale, collegandole all'esistenza di fatti gravi ed accertati.

La proposta del Presidente dell'Autorità è formulata in conformità a quanto disposto dalla citata norma e dalle Linee Guida adottate dal Presidente dell'ANAC e dal Ministro dell'Interno per l'attuazione e l'interpretazione delle disposizioni di cui all'art. 32, d.l. n. 90/2014 ed in particolare alle “*Prime Linee Guida per l'avvio di un circuito stabile e collaborativo tra ANAC- Prefetture- UTG e Enti Locali per la prevenzione dei fenomeni di corruzione e l'attuazione della trasparenza amministrativa*” del 15 luglio 2014 ed alle “*Secondo linee guida per l'applicazione delle Misure straordinarie di Gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione anticorruzione e antimafia*” del 27 gennaio 2015, integralmente consultabili sul sito istituzionale dell'Autorità, nella sezione «Misure straordinarie - art. 32, d.l. 24 giugno 2014, n. 90».

L'applicazione delle misure straordinarie di cui all'art. 32 citato, quindi, presuppone: 1) l'esistenza di un procedimento giudiziario per i delitti contemplati dalla citata norma ovvero di rilevanti situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali attribuibili all'aggiudicatario, al concessionario o al contraente generale; 2) l'accertamento dei fatti; 3) la gravità degli stessi.

In un'ottica interpretativa, necessariamente garantista, per l'applicazione delle suddette misure il Presidente dell'Autorità è chiamato, anzitutto, a formulare una valutazione circa la sussistenza: a) del *fumus boni iuris* relativamente all'accertamento dell'illecito, consistente nell'acquisizione di elementi concreti, sia pure in termini di qualificata probabilità, in ordine al fatto che l'esecuzione del rapporto negoziale con la pubblica amministrazione per la realizzazione di un'opera, la fornitura di beni o servizi sia frutto di una condotta illecita o di situazioni anomale, comunque sintomatiche di condotte illecite, riconducibile all'operatore economico titolare del relativo rapporto negoziale; b) della gravità dei fatti contestati.

Successivamente, in ottemperanza al principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, il Presidente dell'Autorità individua tra le diverse misure previste dal citato art. 32 quella più adeguata al caso concreto, commisurandola in base al criterio della gravità dei fatti, tenuto conto di diversi indicatori, quali, ad esempio, il ruolo e il complessivo comportamento dell'autore dell'illecito; la pervasività del sistema illecito; il coinvolgimento della compagine societaria; la permanenza nella compagine societaria di soggetti con una notevole capacità di influenzare le scelte dell'operatore economico; presenza di ulteriori elementi attestanti il rischio di condizionamenti nella esecuzione delle commesse pubbliche.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Il Presidente

2. Svolgimento del procedimento

La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania ha trasmesso, con nota prot. n. 16841 del 28 febbraio 2019, al Presidente dell’Autorità l’ordinanza di applicazione di misure cautelari del 20 febbraio 2019, emessa dal Giudice delle Indagini Preliminari, Dott.ssa Giuliana Sammartino, nell’ambito del procedimento penale n. 10946/2018.

Su tale ordinanza, unitamente a tutti i documenti contestualmente acquisiti, che costituiscono presupposto del presente procedimento, il Presidente dell’Autorità ha richiesto al Nucleo di collegamento della Guardia di Finanza di svolgere attività di accertamento istruttorio, con lo scopo di verificare e individuare la sussistenza degli elementi necessari ai fini dell’applicabilità delle misure previste dall’art. 32, d.l. n. 90/2014 (prot. interno n. 47915 del 13 giugno 2019).

Il Presidente dell’Autorità ha comunicato, pertanto, ai sensi dell’art. 7, l. 7 agosto 1990, n. 241, alla C. Bua s.r.l. l’avvio del procedimento relativo all’atto di proposta di propria competenza, concedendo termine fino al 2 settembre 2019 per la presentazione di memorie e documenti (nota prot. n. 57626 del 16 luglio 2019).

In relazione alla predetta comunicazione, la C. Bua s.r.l. non ha effettuato né istanza di accesso agli atti del procedimento né ha presentato memorie/atti difensivi.

All’esito del procedimento istruttorio e in relazione alle risultanze dello stesso viene formulata la presente proposta, che identifica la misura ritenuta più idonea al caso di specie, tenuto conto sia dei fatti di rilevanza penale - emersi dall’esame dell’ordinanza di applicazione di misure cautelari suindicata, alla quale si rinvia per la compiuta indicazione degli indagati e per la dettagliata descrizione delle condotte illecite - sia delle ricognizioni effettuate dalla Guardia di Finanza.

3. La fattispecie contrattuale in valutazione

La vicenda in esame ha ad oggetto, come si evince dall’ordinanza di custodia cautelare suindicata, l’esistenza di un articolato sistema di corruzione relativo alle gare bandite dal “Policlinico Vittorio Emanuele” – “P.O. Gaspare Rodolico” di Catania per la fornitura di dispositivi medici di urologia. In particolare, attraverso l’inserimento nei capitolati tecnici di dispositivi del tutto non pertinenti all’oggetto della gara, di cui disponeva solo la C. Bua s.r.l. (distributrice esclusiva in Sicilia di prodotti della Karl Storz Endoscopia Italia s.r.l. ed della Erbe Italia s.r.l.), venivano sistematicamente escluse dalle gare tutte le altre imprese partecipanti.

«Il c.d. “sistema Bua”, dunque, consiste nel predisporre dei “filtri all’ingresso” in modo da “blindare” la gara a favore dei prodotti del Bua. Il metodo è particolarmente sicuro in quanto sfugge ad un



Autorità Nazionale Anticorruzione
Il Presidente

osservatore non tecnico e privo di esperienza perché formalmente è tutto in regola mentre in realtà all'interno dei lotti si inseriscono dei dispositivi che nulla hanno a che vedere con il macchinario principale del lotto ma che di fatto condizionano l'esito della gara perché questi ultimi sono distribuiti esclusivamente dal Bua».

Tale sistema, come l'ordinanza più volte richiamata ha permesso di constatare, vede il coinvolgimento e la responsabilità, per quanto di specifico interesse in questa sede con riferimento all'operatore economico, di Antonio Di Marco, rappresentante di prodotti sanitari operante nella provincia di Catania anche su commessa della C. Bua s.r.l. e di Massimiliano Tirri, agente e responsabile commerciale C. Bua s.r.l., nonché genero del legale rappresentante dell'azienda, il quale rivestiva di fatto una posizione apicale e d'immedesimazione organica all'interno della C. Bua s.r.l. dando disposizioni in merito alle gare, ai prodotti da offrire, alle somme da elargire a titolo corruttivo nell'interesse dell'azienda di famiglia.

L'ordinanza cautelare riconosce e contesta i delitti di cui agli artt. 110, 319, 321, 353, co. 2, c.p., in quanto l'attività di diversi dirigenti medici dell'UOC di Urologia del "Policlinico Vittorio Emanuele" – "P.O. Gaspare Rodolico" di Catania unitamente a quella del Tirri (vero referente e amministratore della C. Bua s.r.l.) e dell'agente di commercio per la zona di Catania (Antonino Di Marco) è risultata concretamente idonea ad alterare i risultati della gara.

È stato, altresì, contestato alla C. Bua s.r.l. l'illecito amministrativo *ex art.* 5, d.lgs. n. 231/2001, in relazione alla commissione del reato di corruzione. Nell'ordinanza, infatti, si afferma che la società non ha adottato i modelli organizzativo e di gestione previsti dagli artt. 6 e 7, d.lgs. n. 231/2001, né è stato nominato l'Organismo di Vigilanza con autonomi poteri di iniziativa e controllo.

4. Sussistenza dei presupposti per l'applicazione della misura del sostegno e monitoraggio ai sensi dell'art. 32, comma 8, d.l. n. 90/2014

Alla luce di quanto finora esposto e dall'accertamento dai fatti, così come ricavati dagli atti del procedimento penale in corso, sui quali si è operata una valutazione discrezionale, autonoma e ulteriore, sussistono i presupposti applicativi previsti dall'art. 32, d.l. n. 90/2014.

L'ordinanza cautelare, infatti, fornisce supporto probatorio per dimostrare la rilevanza della fattispecie sotto il profilo di: accertamento dei presupposti oggettivi degli illeciti penali di cui all'art. 32 e della rilevanza delle situazioni anomale e sintomatiche



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

sull'appalto pubblico in parola; gravità dei fatti contestati; diretta relazione tra i fatti illeciti e l'attività dell'impresa.

Sotto il profilo dei presupposti oggettivi dell'art. 32, l'ordinanza in parola riguarda reati direttamente riconducibili ai presupposti dell'art. 32, d.l. n. 90/2014, con riferimento alla gara di appalto per la fornitura in oggetto. Le risultanze investigative di cui è evidenza nella citata ordinanza mettono in luce i rapporti anomali tra gli autori dei reati, nonché l'incidenza delle condotte dei soggetti sull'operato della stazione appaltante. In quanto tali, essi integrano i presupposti oggettivi, diretti e indiretti, ai fini dell'applicazione delle misure straordinarie in oggetto.

Sotto il profilo della gravità dei fatti, l'ordinanza medesima esplicita elementi probatori dai quali si evince che i fatti si sono svolti in un contesto criminale pervasivo, tale per cui vi è una consolidata interferenza tra soggetti apicali, o comunque significativamente influenti, della stazione appaltante e dell'operatore economico.

Rilevata tale sussistenza di presupposti, in base al criterio di ragionevolezza e di proporzionalità, si ritiene che la misura del sostegno e monitoraggio sia quella più idonea ed efficace nel caso di specie. In effetti, occorre avviare un intervento di risanamento radicale sotto il profilo strutturale e organizzativo, in un'ottica più ampia di recupero della credibilità dell'intera società, anche a prescindere da iniziative di "risanamento" e di "bonifica" eventualmente assunte autonomamente da quest'ultima. La misura del sostegno e monitoraggio, prevista dal citato art. 32, comma 8, d.l. 90/2014, consente di raggiungere simile obiettivo. Quest'ultima, infatti, estende i suoi effetti alla complessiva gestione dell'impresa mediante l'inserimento al suo interno di un presidio di esperti in grado di stimolare una revisione virtuosa dell'impresa. Scopo della misura è, infatti, quello di supportare ed accompagnare la *governance* dell'impresa, avviando un percorso finalizzato a riportare (o consolidare) la linea gestionale su canoni di legalità e trasparenza.

Tale misura appare adeguata in considerazione anche del fatto che la C. Bua s.r.l. risulta essere titolare di diversi contratti di appalto con altre aziende ospedaliere¹. Tali contratti di appalto hanno ad oggetto sempre la fornitura di materiale medico specialistico.

¹ Cfr. nota informativa Gen Zaccagnini del 13 giugno 2019, p. 12 e seg. (prot. ANAC n. 47915/2019), in cui si rappresenta che sono ancora in corso i seguenti contratti: 1) "fornitura quadriennale di materiale specialistico per chirurgia toracica, pediatrica, neonatologica" da destinare all'azienda ospedaliera universitaria "Policlinico Vittorio Emanuele" di Catania; 2) "fornitura di un sistema di video di laringoscopia portatile", destinato al nuovo Ospedale S. Marco; 3) "fornitura triennale di suturatrici e materiale laparoscopico, reti erniali e materiale vario di chirurgia mediante contratto estimatorio per le unità operative delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere del Bacino Occidentale della Regione Sicilia", bandita dall'Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico "Paolo Giaccone" di Palermo; 4) "approvvigionamento triennale e somministrazione di suture, linea meccanica, materiale per laparoscopia etc." per l'Azienda Ospedaliera di Rilievo Nazionale "Garibaldi" di Catania; 5) "approvvigionamento triennale, con opzione della facoltà di rinnovo per un ulteriore anno, di materiale specialistico" per l'Azienda Ospedaliera Universitaria di Messina.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

Infatti, la misura *ex art.* 32, comma 8, ha un ambito di efficacia che trascende il singolo rapporto negoziale e consente una revisione virtuosa sotto il profilo organizzativo e gestionale della società nel suo complesso, anche a garanzia della legalità di tutti gli altri contratti pubblici eventualmente in corso o che saranno aggiudicati in futuro alla società. In assenza di un presidio di legalità e di un compiuto risanamento organizzativo della società, l'eventuale esecuzione dei suindicati appalti potrebbe essere per la C. Bua s.r.l. l'occasione per stabilire nuovi accordi illeciti con le strutture sanitarie richiedenti la fornitura di prodotti medici. La misura del sostegno e monitoraggio può evitare tale evenienza ristabilendo nel complesso la legalità dell'impresa compromessa.

In considerazione di tutte le circostanze appena evidenziate, la misura del sostegno e monitoraggio si rivela, nel caso di specie, di grande efficacia atteso che il suo ambito di operatività consente di assistere la società nell'adozione delle più opportune misure di revisione della *governance* e dello statuto, e, inoltre, permette di realizzare e/o implementare e/o revisionare il modello di organizzazione gestione e controllo di cui al d.lgs. n. 231/2001.

5. Prefetto competente

Un aspetto peculiare della vicenda in esame attiene all'individuazione del Prefetto competente ad adottare la misura richiesta con il presente provvedimento. Il combinato disposto dei commi 1, 2 e 8 dell'art. 32 suggerirebbe di scegliere come criterio quello del luogo in cui ha sede la stazione appaltante, in analogia a quanto espressamente disposto dall'art. 32, comma 1, per la diversa misura dell'amministrazione straordinaria e temporanea.

Conseguentemente, atteso che la C. Bua s.r.l. potrebbe eseguire le forniture richieste dai contratti in corso (cfr. nota 1) a favore di diverse stazioni appaltanti, la competenza andrebbe incardinata in capo a distinti Prefetti. Sarebbe, tuttavia, auspicabile un preventivo coordinamento tra le Prefetture competenti, in modo da individuare un'unica Prefettura quale referente della suddetta misura.

Nelle more di tale coordinamento, a fronte di una possibile molteplicità di contratti d'appalto stipulati con altrettante stazioni appaltanti aventi ciascuna sede in una diversa provincia di riferimento, il criterio di competenza di cui all'art. 32, comma 1, d.l. n. 90/2014 trova non poche difficoltà applicative e rischia di compromettere l'efficacia stessa della misura in considerazione del numero di Prefetture coinvolte. Motivo per cui si ritiene necessario, in ossequio ai principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa, individuare un criterio oggettivo ed adeguato, che consenta di demandare ad un unico Ufficio Territoriale del Governo, in qualità di referente, tutte le funzioni decisionali in ordine all'adozione del sostegno e del monitoraggio.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Il Presidente

A tal fine, considerando l'essenziale incidenza della misura *de qua* sull'assetto organizzativo e gestionale dell'impresa, il criterio che soddisfa maggiormente l'esigenza sopra indicata è senz'altro quello della sede dell'operatore economico, presso cui gli esperti di nomina prefettizia dovranno svolgere in concreto la loro attività di osservazione, controllo e supporto logistico, ai sensi dell'art. 32, comma 8, d.l. n. 90/2014.

La peculiarità della presente vicenda impone, dunque, un cambio di orientamento con riferimento al criterio di individuazione del Prefetto territorialmente competente ai sensi dell'art. 32, comma 8, ogni qual volta sia coinvolta una pluralità di stazioni appaltanti e la richiesta della misura del sostegno e monitoraggio debba conseguentemente interpellare una molteplicità di Prefetture. In simili fattispecie, la difficoltà di disporre un'azione coordinata e condivisa tra Uffici diversi e territorialmente distanti suggerisce l'adozione del criterio alternativo della competenza del Prefetto del luogo in cui ha sede l'impresa da sottoporre a tutoraggio.

Tale orientamento è stato condiviso anche dal Ministero dell'Interno – Gabinetto del Ministro – con nota prot. 0009198 del 8 febbraio 2017 e trasfuso, poi, nelle «*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*» dell'11 aprile 2019.

Le circostanze sopra rappresentate suggeriscono, dunque, di individuare, in via prioritaria, in capo al Prefetto di Palermo, la competenza ad adottare la misura del sostegno e del monitoraggio nella fattispecie in considerazione del luogo in cui la C. Bua s.r.l. ha la propria sede legale.

Alla luce, dunque, di quanto sopra rappresentato, si ritengono sussistenti i presupposti per la proposta della misura del sostegno e monitoraggio di cui all'art. 32, comma 8, d.l. n. 90/2014, per un periodo di sei mesi, eventualmente prorogabile per un uguale periodo, mediante la designazione di un esperto.

Tanto premesso, individuata, nel Prefetto di Palermo la competenza territoriale per l'adozione della misura,

SI PROPONE

al Prefetto in indirizzo di adottare la misura del sostegno e monitoraggio, prevista dall'art. 32, comma 8, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con



Autorità Nazionale Anticorruzione
Il Presidente

modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, nei confronti della C. Bua s.r.l., con sede legale in Bagheria (PA), in Via Consona Monte, 12 (C.F. 03028720823).

La durata della misura del sostegno e del monitoraggio può essere 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. L'efficacia del sostegno e monitoraggio potrà essere valutata anche in itinere, mediante la presentazione, da parte degli esperti, di relazioni periodiche sulle misure adottate, sulle criticità riscontrate e sui benefici conseguiti.

La presente richiesta di sostegno e monitoraggio della società è trasmessa anche al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, ai sensi del citato art. 32, comma 1, d.l. n. 90/2014 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, 22 ottobre 2019

Raffaele Cantone