



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Ill.mo Prefetto di Cosenza

Dott.ssa Paola Galeone

Fasc. Anac n. 4112/2018

Oggetto: Proposta di applicazione della misura di sostegno e monitoraggio nei confronti della Cooperativa sociale **Artemisia** (P.I. 02355880788), con riferimento all'affidamento del servizio *“Supporto tecnico ed operativo ai fini del potenziamento dell'Ufficio Tributi e razionalizzazione degli altri servizi comunali, nonché per la verifica dei versamenti effettuati e delle omissioni accertate per gli anni ancora esigibili dall'ente per i tributi IMU, ICI, TARSU, lampade votive, pubblicità, pubbliche affissioni, canoni acqua e scarichi e formazione dei ruoli coattivi”*, con determinazione n. 136/2017, stipulato in data 06.11.2017. – Stazione appaltante: Comune di Buonvicino (CS). – Applicazione della misura ex art. 32, comma 8, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla l. n. 114/2014

1) Premessa

Con il presente atto si propone all'ill.mo Prefetto di Cosenza di adottare, nei confronti della Cooperativa sociale Artemisia, la misura di sostegno e monitoraggio con riferimento all'affidamento inerente il *“Supporto tecnico ed operativo ai fini del potenziamento dell'Ufficio Tributi e razionalizzazione degli altri servizi comunali, nonché per la verifica dei versamenti effettuati e delle omissioni accertate per gli anni ancora esigibili dall'ente per i tributi IMU, ICI, TARSU, lampade votive, pubblicità, pubbliche affissioni, canoni acqua e scarichi e formazione dei ruoli coattivi”* (CIG: ZA22010F23).

La proposta è formulata in applicazione dell'art. art. 32, comma 8, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 e in conformità alle Linee Guida adottate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, congiuntamente al Ministero dell'interno, consultabili sul sito istituzionale dell'Autorità, nella sezione «Misure straordinarie - art. 32, d.l. 24 giugno 2014, n. 90».

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, avuto



Autorità Nazionale Anticorruzione *Presidente*

riguardo al procedimento penale in corso, allo stato di esecuzione e al valore economico del contratto, alla sussistenza dei presupposti applicativi dell'istituto commissariale, anche in relazione alla gravità dei fatti, nonché alla valutazione delle circostanze che suggeriscono la graduazione della misura applicabile.

2) Svolgimento del procedimento

Preliminarmente, si rappresenta che la proposta è formulata sulla scorta dell'ordinanza di applicazione delle misura cautelare coercitiva personale n. 14/2018, emessa in data 28.06.2018 dal Giudice per le Indagini Preliminari presso il Tribunale di Paola, dott.ssa Rosamaria Mesiti, nell'ambito del procedimento penale n. 421/2016 R.G.N.R. e trasmessa all'Autorità dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Paola, in data 19.07.2018, nonché degli atti e dei documenti acquisiti in relazione al procedimento medesimo. I citati atti costituiscono parte integrante della presente proposta cui sono allegati.

In esito alla predetta ordinanza, l'Anac, con nota prot. n. 67415 del primo agosto 2018, ha richiesto chiarimenti e integrazioni istruttorie al Comune di Buonvicino circa lo stato di esecuzione dell'affidamento coinvolto nelle vicende delittuose e gli intendimenti dell'amministrazione in relazione ad eventuali provvedimenti in autotutela.

Con nota acquisita al prot. n. 70505 del 09.08.2018, il Comune di Buonvicino, nella persona del Sindaco, Dott. Ciriaco Biondi, ha fornito elementi circa il contratto oggetto della presente proposta. In particolare, ha specificato che il servizio è in corso di espletamento ma, successivamente all'aggiudicazione definitiva, *“non era stato stipulato nessun contratto in quanto, contrariamente alla previsione presente nella determinazione, la stessa non era stata portata a conoscenza dell'Ufficio Rogante¹”*.

Con nota prot. n. 84032 dell'11 ottobre 2018, la scrivente Autorità ha comunicato alla Cooperativa Artemisia, ai sensi degli artt. 7 e ss. della legge n. 241/1990, l'avvio del procedimento relativo alla richiesta di adozione delle misure di cui all'art. 32, d.l. n. 90/2014, concedendo un termine di 15 giorni, per la presentazione di memorie.

Con nota acquisita al prot. n. 90453 del 5 novembre 2018, la Cooperativa Artemisia ha formalizzato l'accesso agli atti del procedimento, come da richiesta del 25 ottobre 2018, con estrazione di copia in formato digitale.

¹ Cfr. la nota del Comune di Buonvicino, acquisita al prot. n. 70505/2018 del 9 agosto 2018.



Autorità Nazionale Anticorruzione *Presidente*

Successivamente – in data 12.11.2018, pertanto tardivamente rispetto al termine concesso all'operatore economico – la Cooperativa Artemisia ha presentato la propria memoria e ha allegato i documenti agli atti del presente procedimento, con la nota acquisita al prot. n. 92728/2018.

3) Osservazioni difensive dell'operatore economico, destinatario delle misure

Con la memoria da ultimo citata, la Cooperativa Artemisia ha chiesto l'archiviazione del procedimento avviato, contestando la sussistenza dei presupposti di legge, alla luce delle seguenti argomentazioni:

- a) totale estraneità della cooperativa al procedimento penale sopra richiamato, tenuto conto dell'esclusivo e personale interesse perseguito degli indagati;
- b) irragionevolezza del commissariamento in considerazione della esiguità dell'importo dell'affidamento e della sua imminente scadenza.

4) La fattispecie negoziale

Il Comune di Buonvicino ha affidato, con determinazione n. 136 del 06.11.2017, il “*Supporto tecnico ed operativo ai fini del potenziamento dell'Ufficio Tributi e razionalizzazione degli altri servizi comunali, nonché per la verifica dei versamenti effettuati e delle omissioni accertate per gli anni ancora esigibili dall'ente per i tributi IMU, ICI, TARSU, lampade votive, pubblicità, pubbliche affissioni, canoni acqua e scarichi e formazione dei ruoli coattivi*” (CIG ZA22010F23), per la durata di anni due (dal 2017 al 2019) alla Cooperativa sociale Artemisia.

L'Amministrazione comunale, in esito alla richiesta di chiarimenti inviata dall'Autorità, ha precisato che il suddetto affidamento è, a tutt'oggi, in corso e ha indicato, come termine conclusivo, la data del 22 ottobre 2019, escludendo una sua proroga.

Alla luce di quanto rappresentato, ai fini dell'adozione delle misure in oggetto, si ritiene integrato il presupposto oggettivo richiesto dall'art. 32, d.l. 90/2014, per quanto concerne la sussistenza di un appalto in corso di esecuzione, sebbene si debba tenere conto della non avvenuta stipulazione di un formale contratto.

5) Sussistenza dei presupposti



Autorità Nazionale Anticorruzione *Presidente*

Con specifico riferimento alla sussistenza dei presupposti per l'adozione delle misure ex art. 32, si rammenta che l'Autorità fonda la sua proposta sull'accertamento dei fatti, come ricavati dagli atti del procedimento penale in corso, operando una valutazione discrezionale, autonoma e ulteriore rispetto agli atti medesimi.

L'ordinanza cautelare fornisce supporto probatorio per dimostrare la rilevanza della fattispecie sotto il profilo dell'accertamento dei presupposti oggettivi degli illeciti penali di cui all'art. 32 sull'appalto pubblico in esame, della gravità dei fatti contestati e della diretta relazione tra i fatti illeciti e l'affidamento del servizio.

Sotto il profilo dei presupposti oggettivi, l'ordinanza in parola riguarda reati, quali la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (319 c.p.), la turbata libertà degli incanti (353 c.p.), la turbata libertà del procedimento di scelta del contraente (353-bis c.p.), riconducibili alle fattispecie di reato di cui all'art. 32, comma 1, d.l. 90/2014, con riferimento alla gara di appalto per il servizio *de quo*.

Le risultanze investigative mettono in evidenza – oltre al rapporto di coniugio tra la *omissis*², già *omissis* fino al *omissis* e, all'epoca dei fatti, *omissis* della stessa, e il *omissis*, *omissis* del Comune – le modalità fraudolente e collusive, rilevando, nello specifico, la sistematica violazione dei principi di concorrenza e rotazione nell'assegnazione degli appalti pubblici inferiori alla soglia comunitaria. Essi, in quanto tali, integrano i presupposti oggettivi, diretti e indiretti, ai fini dell'applicazione delle misure straordinarie in oggetto.

Sotto, invece, il profilo della gravità dei fatti, l'ordinanza medesima esplicita elementi probatori dai quali si evince un vero e proprio *modus operandi* dei soggetti coinvolti, consistito nello sfruttamento delle posizioni da questi rispettivamente rivestite in ambito pubblico e/o privato, in via formale e/o informale.

In particolare, emerge come il *omissis* del Comune, nell'esercizio delle sue funzioni, abbia omesso di astenersi in situazioni di oggettivo e macroscopico conflitto d'interesse – violando i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento della P.A. – ponendo in essere atti diretti a condizionare le scelte dell'Ente nelle aggiudicazioni delle gare di appalto alla Cooperativa sociale Artemisia, tra cui lo stesso affidamento di cui alla proposta odierna.

A partire, infatti, dall'anno 2009 fino all'anno 2017, il *omissis*, si è adoperato attivamente, attraverso la predisposizione di atti endo-procedimentali, contrari ai doveri di ufficio – come pareri

² La *omissis* è stata *omissis* della Cooperativa sociale Artemisia fino alla *omissis*, *omissis* della medesima *omissis*.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

e attestazioni³ – per far beneficiare la cooperativa gestita dalla moglie, di tutti gli appalti via via assegnati, così da percepire – sebbene in maniera indiretta, attraverso gli emolumenti corrisposti dalla Artemisia alla *omissis* – una somma pari a 42.671,00 euro e creando una sorta di “*quasi monopolio nella gestione dei più rilevanti servizi di pubblico interesse*” dei Comuni di Buonvicino e di Maierà⁴. A tale importo occorre aggiungere i corrispettivi delle consulenze che la Cooperativa ha versato allo studio tributario di cui lo stesso *omissis* era *omissis*⁵.

Unitamente a ciò, viene evidenziato un vero e proprio sistema di turbativa nell'affidamento di servizi e lavori pubblici.

Sarà sufficiente citare, per tutti, il comportamento tenuto dal detto *omissis* il quale, malgrado l'avviso di cui all'art. 415 *bis* c.p.p., è intervenuto in modo strumentale sulle procedure di gara, in modo da poter illecitamente agevolare la cooperativa del coniuge⁶, dimostrando “*una rara capacità manipolativa del sistema normativo degli appalti pubblici*”⁷.

Quanto all'attribuibilità della turbativa all'operatore economico aggiudicatario, benché la *omissis* non rivestisse più un incarico formale all'interno della *governance*, il compendio probatorio dà evidenza del fatto che la medesima svolgeva ancora un “*vero e proprio ruolo decisivo in via esclusiva delle sorti e dell'amministrazione della cooperativa*” (gestione dei dipendenti, decisione degli importi delle offerte per partecipare alle gare di appalto, indicazioni sulla compilazione della relativa documentazione di gara)⁸.

In particolare, nella procedura di cui alla presente proposta, le intercettazioni documentano come la *omissis* abbia deciso gli importi delle offerte per partecipare alla gara e li abbia comunicati all'attuale amministratore⁹.

In virtù, quindi, di quanto sinora esposto, si ritiene sussistano elementi che comprovano la presenza del requisito della gravità dei fatti, a sostegno dell'emissione delle misure proposte.

³ Ordinanza applicativa di misura cautelare n. 14/18, emessa in data 28 giugno 2018 dal G.I.P. presso il Tribunale di Paola, dott.ssa Rosamaria Mesiti, pag. 15.

⁴ *ivi*, pp. 44 e 45.

⁵ *ivi*, pp. 43 e 44.

⁶ Riguardo all'affidamento in esame, il *omissis*, in qualità di R.U.P., aveva sia predisposto il bando di gara, nominato la commissione, nonché nominatosi presidente. Si veda in proposito la nota informativa del 19 luglio 2018 a firma del Gen. B. Cristiano Zaccagnini.

⁷ Cfr. Ordinanza applicativa di misura cautelare n. 14/18, emessa in data 28 giugno 2018 dal G.I.P. presso il Tribunale di Paola, dott.ssa Rosamaria Mesiti, pag. 50

⁸ *ivi*, p. 17 e ss

⁹ *ivi*, p. 17.



Autorità Nazionale Anticorruzione *Presidente*

6) Graduazione delle misure

Rilevata la sussistenza dei presupposti applicativi, alla luce delle argomentazioni e dei fatti sopra sinteticamente esposti, la medesima norma affida al Presidente dell'Anac il compito di individuare la misura da adottare nel caso concreto, sulla base del principio di proporzionalità.

Nella vicenda in esame, si rileva una situazione di illiceità diffusa e gravemente compromessa, nella quale sono coinvolti sia soggetti apicali del Comune di Buonvicino, sia i titolari del potere amministrativo di fatto e/o di diritto della cooperativa sociale Artemisia; nonché la particolare disinvoltura nella gestione tecnica e amministrativa della gara di appalto e il ricorso, non occasionale, a pratiche illecite, tali da giustificare in astratto la misura più incisiva della straordinaria e temporanea gestione. Tuttavia, tenuto conto del modico valore del contratto, ammontante a circa 31.000,00 euro, la misura più adeguata appare essere quella di cui all'art. 32, comma 8.

Detta misura, invero, consente il superamento delle argomentazioni difensive in ordine all'esiguità del contratto, atteso che il sostegno e monitoraggio, benché geneticamente connesso all'appalto incriminato, è una misura più flessibile e ad ampio raggio che si sostanzia nell'affiancamento degli organi sociali da parte dei di esperti di nomina prefettizia, incaricati di traghettare l'impresa verso una revisione organizzativa e gestionale sulla base di riconosciuti indicatori e modelli di trasparenza.

Anche sotto il profilo dei costi di cui dovrà farsi carico l'operatore economico, il tutoraggio appare come la misura più idonea al caso di specie, ove si tenga conto del fatto che, per un verso, l'art. 32, comma 9, riconosce agli esperti un compenso non superiore al 50% di quello liquidabile agli amministratori prefettizi e, per l'altro, tale onere economico incide sulla contabilità aziendale nel suo complesso e non sulla singola commessa¹⁰.

Parimenti, e per le medesime ragioni di cui sopra, non può condividersi l'argomentazione difensiva in merito all'imminente scadenza del servizio. Invero, proprio in quanto si tratta di un presidio di legalità che trascende il singolo contratto di appalto ed è rivolto all'impresa nel suo complesso, si è ritenuto di grande utilità ed efficacia, nella prassi applicativa, disporre la misura anche nei casi di risoluzione del contratto o di completa esecuzione dell'appalto.

Alla luce di quanto rappresentato, la durata della misura del sostegno e del monitoraggio può essere stabilita in mesi sei, decorsi i quali si compirà una prima valutazione sull'efficacia della

¹⁰ Cfr. le "Terze linee guida per la determinazione dell'importo dei compensi da liquidare ai commissari nominati dal Prefetto, ai sensi dell'art. 32, commi 1 e 10 del decreto legge n. 90/2014, nell'ambito della prevenzione anticorruzione e antimafia".



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

misura e degli standard di legalità e trasparenza introdotti e si disporrà, ove ritenuta opportuna, un'eventuale prosecuzione per un periodo di pari durata. L'efficacia del sostegno e monitoraggio, inoltre, potrà essere valutato anche *in itinere*, mediante la presentazione, da parte degli esperti, di relazioni periodiche sulle misure adottate e i benefici conseguiti

Tanto premesso, individuata, ai sensi dell'art. 32, comma 1, nel Prefetto di Cosenza la competenza territoriale per l'adozione della misura,

SI PROPONE

al Prefetto di Cosenza di adottare la misura del sostegno e monitoraggio dell'impresa, prevista dall'art. 32, comma 8, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, nei confronti della Cooperativa sociale Artemisia (C.F. 02355880788), attraverso la nomina di uno o più esperti con il compito di svolgere funzioni di sostegno e monitoraggio della anzidetta cooperativa per il periodo di sei mesi, salvo che ne venga disposta la prosecuzione per un periodo di pari durata.

La presente richiesta di sostegno e monitoraggio è trasmessa anche al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale Paola, 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, 22 novembre 2018

Raffaele Cantone