



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Ill.mo Prefetto di Brescia
Dott. Annunziato Vardè
protocollo.prefbs@pec.interno.it

Oggetto: Proposta di straordinaria e temporanea gestione della società Agricola Agri Scar s.r.l. (C.F. 03028500985) ex art. 32, comma 1, lett.b, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

Rif. Fasc. n. 005101/2017

Con la presente si propone all'Ill.mo Prefetto di Brescia 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 avente ad oggetto il servizio di accoglienza e assistenza nel territorio della Provincia di Brescia di cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale e la gestione dei servizi connessi, stipulata tra la Prefettura di Brescia e la società Agricola Agri Scar s.r.l. (C.F. 03028500985) in data 12.10.2016 e prorogata fino al 31.12.2017.

Di seguito si espongono le ragioni a sostegno della presente richiesta, unitamente alla sommaria ricostruzione dei principali fatti che hanno condotto alla odierna proposta ed alla verifica della sussistenza dei presupposti per applicare l'istituto giuridico di cui all'art. 32, comma 1, lett.b) d.l. 90/2014.

1. La sussistenza dei presupposti indicati all'art. 32, comma 1, lett. b) d.l. 90/2014

Inquadramento normativo

L'art. 32, comma 1, d.l. n. 90/2014 disciplina l'applicazione delle misure straordinarie ivi previste nel caso in cui l'autorità giudiziaria proceda per i delitti contemplati dalla norma stessa ovvero siano altrimenti rilevate "situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali", attribuibili all'impresa aggiudicataria di un appalto per la realizzazione di opere pubbliche, servizi o forniture o al concessionario di lavori pubblici o al contraente generale o ad un'impresa che esercita attività sanitaria per conto del Servizio sanitario nazionale.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

La ratio della norma è quella di salvaguardare i tempi di esecuzione delle commesse pubbliche, mediante la previsione di misure straordinarie volte a garantire, da un lato, che le indagini della magistratura sui fatti illeciti connessi alla gestione del contratto pubblico di appalto o concessione non ne ritardino l'esecuzione e, dall'altro, che dall'attuazione di quest'ultimo non consegua un profitto per l'operatore economico coinvolto, almeno fino al definitivo accertamento delle responsabilità in sede penale. A tal fine, la norma opera un bilanciamento fra l'interesse alla sollecita realizzazione delle opere pubbliche, alla continuità di servizi indifferibili e l'esigenza di arginare le disfunzioni patologiche insorte nell'esecuzione del contratto.

Conseguentemente, l'applicazione delle misure straordinarie previste dal citato art. 32 presuppone: 1) l'esistenza di un contratto pubblico in corso di esecuzione; 2) l'esistenza di un procedimento giudiziario per i delitti contemplati dalla norma ovvero di rilevanti situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali attribuibili all'aggiudicatario dell'appalto, al concessionario o al contraente generale; 3) la gravità dei fatti contestati ed il loro accertamento.

In considerazione dell'oggetto dell'affidamento *de quo*, occorre precisare, quanto al primo presupposto, che le esigenze di tutela e prevenzione sopra illustrate si riscontrano, in tutti i casi in cui vi sia un affidamento di un contratto pubblico, indipendentemente dal fatto che quest'ultimo sia inquadrabile nello schema dell'appalto o in quello della concessione. Tale interpretazione è condivisa anche dalla giurisprudenza amministrativa, la quale ha sottolineato: «le misure straordinarie di gestione di cui all'art. 32 del decreto legge n.90/2014, applicandosi indistintamente a tutti gli appalti di servizi, ben possono essere estese agli affidamenti di pubblici servizi effettuati mediante lo strumento concessorio, quando tale strumento sia assistito, da un modello contrattuale di regolamentazione del rapporto, sia esso costitutivo del rapporto stesso o semplicemente accessivo al provvedimento di concessione. Ne discende che la dicitura “appalto di servizi” di cui al comma 1 dell'art. 32 cit. deve intendersi comprensiva di tutti i sistemi contrattuali di affidamento di pubblici servizi, anche laddove si sia utilizzato lo strumento concessorio; in altri termini, ciò che rileva ai fini dell'applicabilità della normativa in questione è la presenza di un contratto o convenzione per la disciplina di esercizio del servizio pubblico, indipendentemente dal fatto che l'espletamento di tale servizio sia inquadrabile nello schema dell'appalto in senso stretto o della concessione»¹.

Quanto al secondo presupposto, si osserva che tra le circostanze suscettibili di dar luogo all'applicazione delle misure di cui al citato art. 32, comma 1, sono menzionate, oltre le ipotesi in cui l'autorità giudiziaria proceda per le fattispecie delittuose ivi contemplate, anche le “situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi

¹ Cfr. TAR Campania, Sez. I, 18 febbraio 2016 n. 943.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

criminali” attribuibili ad un’impresa aggiudicataria di un appalto ovvero ad un concessionario o ad un contraente generale. Per delimitare l’ambito oggettivo di applicazione della disposizione *de qua*, il legislatore utilizza espressioni generali, “rilevate situazioni anomale” “sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali”, la cui interpretazione potrebbe in realtà consentire di ampliare oltre misura lo spettro di applicazione dell’art. 32, comma 1, d.l. 90/2014.

In un ottica garantista degli interessi degli operatori economici privati si ritiene che rilevi - ai fini qui in considerazione - non ogni anomalia nell’esecuzione del contratto pubblico, ma quel comportamento o quella vicenda che o sono propedeutici alla commissione dei delitti previsti dalla norma in esame o che, comunque, sono ad essi contigui. In tal senso, peraltro, si sono già espresse le “Prime Linee Guida” siglate dall’Anac e dal Ministero dell’Interno il 15 luglio 2014, che hanno precisato: «le circostanze suscettibili di dar luogo ai provvedimenti amministrativi di cui all’art. 32, comma 1, del citato d.l. n. 90/2014 debbono essere individuate non solo in fatti riconducibili a reati contro la pubblica amministrazione, ma anche a vicende e situazioni che sono propedeutici alla commissione di questi ultimi o che comunque sono ad esse contigue. Si pensi, a titolo esemplificativo, ai reati di truffa aggravata di cui all’art. 640 bis c.p., di riciclaggio (art. 648 bis c.p.) a quelli di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti ovvero con altri artifici, l’emissione di fatture o altre documenti per operazioni inesistenti, l’occultamento o la distruzione di documenti contabili finalizzata all’evasione fiscale (artt. 2, 3, 8 e 10 del d.lgs. n. 74/2000)... »². Ne consegue che in tali peculiari ipotesi le misure dell’art. 32 possono essere disposte anche in pendenza di un procedimento penale per delitti diversi da quelli espressamente contemplati da quest’ultima disposizione.

Quanto al terzo presupposto, optando anche in tal caso 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.

Nel caso che ci occupa risultano avverati tutti i predetti presupposti, come di seguito indicato.

² Cfr. “Prime Linee guida per l’avvio di un circuito collaborativo tra Anac-Prefetture- UTG e enti locali per la prevenzione dei fenomeni di corruzione e l’attuazione della trasparenza amministrativa”, siglate il 15 luglio 2014, in G.U. 18 luglio 2014, n. 165.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Esame della fattispecie : il rapporto negoziale

Quanto al primo, si osserva che con bando di gara del 1.3.2016 prot. 6518 la Prefettura di Brescia ha bandito una procedura aperta per l'affidamento nel territorio della Provincia di Brescia del servizio di accoglienza e assistenza a favore dei cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale e della gestione dei servizi connessi. La società Agricola Agri Scar srl ha partecipato alla gara, collocandosi in graduatoria alla ventinovesima posizione, comunque utile, stante il fabbisogno dei posti di accoglienza. Difatti in data 12.10.2016 la Prefettura di Brescia ha sottoscritto con la società Agricola Agri Scar srl apposita convenzione per l'accoglienza e l'assistenza di 100 migranti con decorrenza dal 1.7.2016 al 31.12.2016. Successivamente, la convenzione è stata prorogata prima al 30.6.2017 poi al 31.10.2017 e, infine, al 31.12.2017, per consentire l'espletamento delle nuove procedure di gara medio tempore avviate. Conseguentemente, ad oggi la società Agricola Agri Scar srl sta svolgendo il predetto servizio di accoglienza ed assistenza in regime di proroga tecnica.

Esame della fattispecie : il fumus boni iuris

Quanto al secondo presupposto, si osserva che Angelo Scaroni risulta indagato per i reati di truffa ex art. 640, comma 1 e 2, c.p. e di falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico ex art. 483 c.p., posti in essere quando era legale rappresentante della società Agricola Agri Scar srl. Più precisamente l'esame dell'ordinanza - emessa il 25.10.2017 dal Gip presso il Tribunale di Brescia, dott. Cesare Bonamartini, nell'ambito del procedimento n.1571/17 R.G.N.R. e dispositiva degli arresti domiciliari del predetto indagato - ha permesso di ricostruire con assoluta chiarezza il sistema delittuoso posto in essere da quest'ultimo, al fine di percepire illecitamente le somme previste dalla convenzione *de qua*, come corrispettivo dei servizi ivi indicati.

Dalla citata ordinanza - allegata alla presente richiesta e al cui contenuto si rinvia per una più dettagliata ricostruzione degli elementi di fatto - risulta che Scaroni, al fine di poter partecipare alla gara *de qua* e potersi collocare in posizione utile in graduatoria, in considerazione di quanto previsto nel bando di gara ha dichiarato nell'ambito della propria offerta tecnica: a) che tutti i locali messi a disposizione dei migranti avevano i requisiti previsti dalla vigente legislatura in materia di abitabilità; b) di disporre di tutti gli immobili indicati nello schema di convenzione; c) di essere in grado di offrire tutti i servizi analiticamente indicati nell'art.2 del capitolato-schema convenzione e linee guida SPRAR sottoscritto il 6.4.2016; d) di garantire: (i) la presenza di uno psicologo all'accoglienza dei migranti; (ii) la messa a disposizione dei migranti ospiti di attività sportive e progetti per attività formative e professionali presso strutture autorizzate; (iii) la frequenza per tutti i migranti ospitati di corsi di alfabetizzazione e di italiano.

Le suddette dichiarazioni hanno indotto in errore la Prefettura di Brescia, la quale confidando sulla loro "bontà" ha positivamente valutato la predetta offerta tecnica,



Autorità Nazionale Anticorruzione *Presidente*

attribuendole un punteggio che si è rilevato utile ai fini prima della collocazione in graduatoria e poi della sottoscrizione della convenzione *de qua*. Tuttavia, le indagini svolte hanno consentito di acclarare che le stesse sono in realtà false: gli accertamenti posti in essere dalla polizia giudiziaria, infatti, hanno verificato un generale e sostanziale inadempimento delle condizioni di erogazione del servizio in violazione delle autocertificazioni rese dall'imputato anche ai sensi dell'art. 76 DPR 445/2000 al momento della presentazione della domanda di partecipazione alla gara, con particolare riguardo all'assenza dello psicologo, al mancato svolgimento di un percorso di inserimento dei migranti con attività sportive, formative, professionali, presso strutture autorizzate, alla mancanza del servizio di lavanderia³.

Nonostante tali gravi inadempimenti la società non ha però esitato a percepire il compenso di euro 936.670,00, a titolo di corrispettivo di prestazioni in realtà non eseguite o eseguite in maniera difforme rispetto a quanto previsto dalla convenzione *de qua*.

Come puntualmente evidenziato nell'ordinanza in esame, l'insieme di tutte le condotte sopra descritte, se considerate unitamente anche alla luce di quanto riportato dall'indagato nella domanda di partecipazione alla gara, concretano artifici volti a dissimulare l'inadeguatezza del servizio che si intendeva prestare (e che poi è stato reso) rispetto a quello che la società Agricola Agri Scar srl. Si è impegnata a svolgere all'atto della presentazione dell'offerta.

Alla luce di quanto finora esposto, si ritiene che, nel caso in esame, sussista appieno il *fumus boni iuris* con riferimento alla condotta di Angelo Scaroni.

Esame della fattispecie : la valutazione in ordine alla gravità dei fatti

In ottemperanza al principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, il Presidente dell'Autorità è tenuto a graduare le differenti misure previste dall'articolo 32 in base alla gravità dei fatti accertati, tenuto conto di diversi elementi, quali il ruolo e il complessivo comportamento tenuto dall'autore dell'illecito, la pervasività del sistema illecito, 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, da un lato, la circostanza che le dichiarazioni rese da Scarone in sede di gara erano preordinate alla truffa ai danni della stazione appaltante e, dall'altro, la pessima qualità del servizio svolto non corrispondente agli obblighi contrattuali assunti ed al corrispettivo percepito.

³ Cfr. Ordinanza emessa il 25.10.2017 dal Gip presso il Tribunale di Brescia, dott. Cesare Bonamartini, nell'ambito del procedimento n.1571/17 R.G.N.R, pag. 4.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Sotto il primo profilo si osserva che dalle indagini giudiziarie svolte risulta che i reati per i quali l'autorità competente sta procedendo non sono occasionali, ma sono imputabili all'allora legale rappresentante della società secondo un preciso disegno fraudolento, perseguito con tenacia da quest'ultimo sin dalla fase di partecipazione alla gara e perpetuato durante l'esecuzione della convenzione. Non risulta, infatti, che la società si sia adoperata per eseguite effettivamente quanto si era impegnata a fare.

Sotto il secondo profilo, si osserva che le indagini svolte hanno consentito di acclarare che i migranti vengono lasciati in uno stato di generale abbandono per una completa mancanza di attività volte a tenerli occupati durante la giornata, a cui si aggiunge l'inadeguatezza di molti immobili utilizzati per la loro accoglienza, in quanto degradati e sovra occupati rispetto all'effettiva abitabilità degli stessi⁴. Ne consegue una situazione non solo altamente lesiva della dignità umana dei migranti, ma anche potenzialmente idonea a generare conflitti sociali e a compromettere la pubblica sicurezza. Tanto più che i migranti si trovano in una situazione di "autogestione" delle entrate e delle uscite anche per più giorni consecutivi, ed, in alcuni casi, i soggetti presenti presso la struttura di accoglienza (ad es. quella di Acquafredda) non sono risultati coincidenti con il numero ed i dati personali degli ospiti trasmessi con report giornaliero del 5.6.2017 dalla società alla Prefettura/Questura di Brescia⁵.

Non si può fare a meno di considerare poi che le condotte poste in essere dall'indagato hanno finito per arrecare un danno economico alla Prefettura di Brescia, che ha pagato un servizio non erogato, e le stesse potrebbero essere anche fonte del danno "c.d. all'immagine" della Prefettura di Brescia la quale all'evidenza non ha soddisfatto, come avrebbe dovuto, il servizio di accoglienza in oggetto.

Resta infine da evidenziare che la gravità dei fatti sopra esposta è stata confermata anche dal Tribunale del Riesame di Brescia, terza sezione penale, il quale con ordinanza n. 540 del 14.11.2017 nel rivedere la misura cautelare emessa dal giudice delle indagini preliminari nei confronti di Scaroni Angelo ha disposto per quest'ultimo la sostituzione degli arresti domiciliari presso l'abitazione di residenza con il divieto temporaneo di esercitare attività imprenditoriale.

Le circostanze rappresentate sono 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 nella vicenda in esame e a garantire che l'esecuzione del servizio raggiunga effettivamente le finalità per le quali la convenzione è stata stipulata.

⁴ Cfr. ordinanza citata, pag. 2, 6, 7,8,9, 11.

⁵ Cfr. ordinanza citata, pag. 5 e 6.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

2. Il procedimento di formulazione della proposta di commissariamento della concessionaria e la individuazione del prefetto competente.

L'avvio del procedimento di cui alla presente richiesta è stato comunicato, ai sensi degli artt. 7 e segg. della l. n. 241/1990, alla società Agricola Agri Scar s.r.l. con nota prot. n.0123731 del 3.11.2017. La società ha ritenuto di non partecipare al procedimento.

Competenza

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".

Considerando che la stazione appaltante è la Prefettura di Brescia si ritiene che la competenza vada senz'altro incardinata in capo al Prefetto di Brescia.

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 con riferimento alla convenzione per l'affidamento nel territorio della Provincia di Brescia del servizio di accoglienza e assistenza a favore dei cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale e della gestione dei servizi connessi, stipulata il 12.10.2016 tra la Prefettura di Brescia e la società Agricola Agri Scar s.r.l. (C.F. 03028500985), con sede in Montichiari (BS), via Indipendenza n. 17, e successivamente prorogata sino al 31.12.2017, 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.

La presente richiesta di commissariamento viene trasmessa anche al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Brescia, 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.

29 novembre 2017

Raffaele Cantone