



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Fasc. Anac n. 2603/2017

Oggetto: Proposta di applicazione della misura di straordinaria e temporanea gestione nei confronti della società **Autolinee SAP s.r.l.** (C.F. 11668861005) limitatamente all'affidamento in proroga del servizio di trasporto pubblico locale di cui alla delibera di Giunta comunale di Guidonia Montecelio n. 5 del 18 gennaio 2016 ed alla determina dirigenziale n. 104 del 1° luglio 2016 - Art. 32, comma 1, lett. b), 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 finora adottate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito, Autorità) congiuntamente al Ministero dell'Interno, consultabili per intero sul sito istituzionale dell'Autorità, 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;

VISTE, in particolare, l'ordinanza di applicazione di misure cautelari emessa in data 14 aprile 2017 dal GIP presso il Tribunale di Tivoli nell'ambito del procedimento penale n. 117/16 R.G.N.R. e la successiva richiesta di giudizio immediato del 27 giugno 2017 da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Tivoli;

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



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

In fatto

PREMESSO CHE:

- Dal 1999 al 2012, il Comune di Guidonia Montecelio ha affidato in via diretta, senza alcuna gara ad evidenza pubblica e con reiterate proroghe, il servizio di trasporto pubblico locale (di seguito, TPL) alla Società Autolinee Pubbliche SAP s.r.l.;
- Nel mese di dicembre 2010, il Comune di Guidonia Montecelio ha pubblicato il bando per l'assegnazione, per un periodo di sei anni, del servizio di TPL secondo la normativa europea, ma la procedura di gara – sebbene approdata alla fase conclusiva della ricezione delle buste contenenti le offerte - non si è mai conclusa, anzi addirittura è stata revocata con delibera di giunta n. 21 del 2 febbraio 2011 e con successiva determina dirigenziale n. 9 del 4 febbraio 2011, giustificando tale annullamento in autotutela con l'asserita necessità di accorpate in via sperimentale la gestione del servizio di TPL con il servizio di scuolabus (nonostante la diversità di disciplina prevista dai rispettivi regimi normativi) a motivo di un risparmio di spesa in considerazione dell'incertezza dei finanziamenti regionali. A seguito di tale episodio, con delibera di Giunta n. 71 del 4 marzo 2011, il Comune di Guidonia Montecelio ha riorganizzato e rimodulato le competenze delle varie Aree dell'Amministrazione comunale, sottraendo di fatto la competenza del servizio TPL all'Area IX (Demanio e Patrimonio, dove prestava servizio la dirigente che aveva indetto la gara) per affidarla all'Area VIII (Pubblica Istruzione), il cui assessore di riferimento all'epoca dei fatti era ****, coinvolto nel procedimento penale in questione anche con riferimento alle fattispecie delittuose di matrice corruttiva ascritte agli esponenti della società Autolinee SAP s.r.l. e sottoposto alla misura cautelare della custodia in carcere;
- Nel 2012, la Società Autolinee Pubbliche SAP s.r.l. ha conferito il proprio ramo d'azienda relativo al TPL alla nuova società Autolinee SAP s.r.l. e il Comune di Guidonia Montecelio ha preso atto di tale passaggio con delibera di Giunta n. 11 del 13 gennaio 2012;
- La suddetta operazione di cessione del ramo d'azienda TPL ha implicato il subentro della società Autolinee SAP s.r.l. nei contratti e nei rapporti negoziali in essere con il Comune di Guidonia Montecelio;
- Sulla scorta della deliberazione di Giunta n. 135 del 14 giugno 2013, il Comune di Guidonia Montecelio ha prorogato il contratto di affidamento dei servizi TPL e scuolabus in favore di



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Autolinee SAP s.r.l. per un triennio - dal 1° luglio 2013 fino al 30 giugno 2016 - con atto stipulato in data 24 settembre 2013 (rep. n. 2348), per un importo complessivo di € 3.155.917,05 (pari a € 1.051.971,35 annui);

- Per giustificare l'ulteriore affidamento diretto "in proroga" per il triennio 2013/2016, il Comune di Guidonia Montecelio ha invocato l'art. 5, punti 4, 5 e 6 del regolamento comunitario CE n. 1370/2007, che disciplina i contratti relativi allo svolgimento del servizio TPL, tralasciando invece quanto disposto dal successivo punto 24 del citato regolamento, che consente di derogare alle procedure di selezione ad evidenza pubblica previste dalla disciplina di settore solo per situazioni di emergenza e comunque per un breve periodo in attesa di conformarsi alla disciplina regolamentare;
- Con deliberazione di Giunta n. 5 del 18 gennaio 2016, il Comune di Guidonia Montecelio ha poi ulteriormente prorogato l'affidamento diretto dei servizi TPL e scuolabus in favore della società Autolinee SAP s.r.l., sulla base degli stessi presupposti normativi invocati nella precedente delibera n. 135 del 14 giugno 2013;
- Per quanto di pertinenza e di specifico interesse in questa sede, con successiva determina dirigenziale n. 104 del 1° luglio 2016, il Comune di Guidonia Montecelio ha disposto la proroga dell'affidamento del servizio TPL per un ulteriore triennio, dal 1° luglio 2016 al 3 dicembre 2019. Il relativo contratto non è stato ancora stipulato a causa delle sopraggiunte vicende giudiziarie, di cui si farà cenno in seguito;

CONSIDERATA l'articolata e complessa cornice normativa che disciplina il settore di riferimento e conferisce alle Regioni e agli enti locali una serie di funzioni e compiti in materia di TPL, e precisamente, per quanto di specifico interesse nella fattispecie:

- il decreto legislativo 158/1995, che ha attuato le direttive comunitarie relative alle procedure d'appalto di servizi dei settori esclusi;
- il decreto legislativo 422/1997, che ha previsto un particolare sistema di finanziamento regionale nel rispetto di una molteplicità di parametri, tra cui il costo economicamente sufficiente, la rete minima di servizi, la tempistica di affidamento, ecc.;
- il Codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 163/2006, che ha sancito l'obbligo di affidamento dei servizi TPL mediante procedure concorsuali, salvo quanto previsto dall'art. 57, co. 2, che consente l'affidamento senza procedura ad evidenza pubblica nei casi di estrema urgenza;
- il Regolamento CE n. 1370/2007, che costituisce la norma europea di riferimento per l'affidamento dei contratti e dei servizi pubblici. Il punto 24 e l'art. 5, punti 4 e 5, del suddetto Regolamento



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

consentono, in caso di rischio di interruzioni della fornitura di servizi affidati mediante concessione pubblica, una deroga al principio generale della procedura concorrenziale di gara, permettendo alle Autorità competenti di adottare misure di emergenza a breve termine in attesa di redigere un contratto di servizio conforme al regolamento in parola;

RILEVATO CHE per anni il Comune di Guidonia Montecelio ha deliberatamente disatteso la normativa comunitaria e nazionale in materia di affidamento del servizio TPL, reiterando le seguenti gravi violazioni e irregolarità:

- Ripetuto affidamento diretto alla società Autolinee SAP mediante ricorso illegittimo all'istituto della proroga contrattuale, invocando indebitamente carenze imputabili alla Regione Lazio e deroghe normative applicabili esclusivamente alle società *in house*, nonché adducendo pretestuosi motivi di necessità e urgenza per evitare disservizi nell'espletamento del TPL;
- Manifestazione, ribadita dalla Giunta comunale in occasione di ciascuna proroga, dell'impegno ad avviare una gara ad evidenza pubblica, ma sistematica inosservanza di tale proposito. Addirittura, l'unica procedura di gara indetta a dicembre 2010 è stata inopinatamente revocata in autotutela dall'Amministrazione comunale, sebbene fosse oramai approdata alla fase conclusiva della ricezione delle buste contenenti le offerte;

VISTA l'ordinanza di applicazione di misure cautelari, personali e reali, emessa in data 14 aprile 2017 dal GIP presso il Tribunale di Tivoli, dott. Alberto Cisterna, nell'ambito del procedimento penale n. 117/16 R.G.N.R., con la quale è stata disposta la misura della custodia in carcere nei confronti, tra gli altri, di *****, dipendente della società Autolinee SAP s.r.l., e la misura degli arresti domiciliari, con contestuale divieto di dimora in tutti i comuni della Provincia di Roma, nei confronti di *****, **** di quest'ultima società, indagati entrambi in relazione a reati di corruzione per atti contrari ai doveri d'ufficio (artt. 319, 319 bis e 321 c.p.) con riferimento alle varie proroghe triennali dell'affidamento diretto dei servizi di TPL e di scuolabus alla società Autolinee SAP s.r.l. dal 2013 ad oggi;

VISTA la richiesta di giudizio immediato del 27 giugno 2017, con cui la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Tivoli ha esercitato l'azione penale nei confronti di **** e di **** per le medesime plurime contestazioni di cui all'ordinanza di applicazione di misure cautelari emessa in data 14 aprile 2017 dal GIP presso il Tribunale di Tivoli nell'ambito del procedimento penale n. 117/16 R.G.N.R.;

RITENUTO di doversi riportare integralmente al suddetto provvedimento cautelare del GIP per quanto riguarda l'esposizione, la ricostruzione e l'accertamento degli elementi di fatto penalmente rilevanti, fatta salva la valutazione ulteriore e autonoma circa la loro consistenza e gravità nella



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

fattispecie ai fini della proposizione di misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio ai sensi dell'art. 32 del d.l. 90/2014;

CONSIDERATO CHE:

- Il procedimento penale in questione trae origine dalle dichiarazioni rese nel mese di febbraio 2015 da una ex assessore della giunta comunale di Guidonia Montecelio, dimissionaria dall'ottobre 2013 e a conoscenza delle vicende politico-amministrative comunali, che ha denunciato una lunga serie di gravi episodi di mala amministrazione connotati da ripetute adozioni di atti in violazione di norme di legge o di regolamento nel settore dei servizi pubblici locali di trasporto. Ai fini della presente trattazione, rileva, tra le circostanze segnalate, proprio il mancato rispetto della pertinente normativa negli affidamenti dei servizi pubblici relativi al trasporto di linea ed allo scuolabus;
- Le indagini svolte dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Tivoli hanno accertato, per quanto di specifico interesse in questa sede, due episodi di matrice corruttiva, con effettive dazioni di somme di denaro (pari ad € 60.000 e ad € 50.000) quali illeciti corrispettivi per la serie di proroghe/rinnovi dell'affidamento diretto dei servizi di TPL e scuolabus in favore della società Autolinee SAP s.r.l.;
- Gli accordi corruttivi in questione hanno avuto origine e sviluppo nell'ambito di una cornice di diffusa, articolata, pervicace e sistematica illegalità, infiltratasi ad ogni livello nell'Amministrazione locale del Comune di Guidonia Montecelio, sostenuta da un contesto gravemente connivente ed omertoso e plasmata secondo un *modus operandi* stabile e particolarmente deviante rispetto ai canoni di buon andamento, correttezza ed imparzialità della Pubblica Amministrazione, tale addirittura da essere definito dalla Procura una "mafia bianca", strutturata come gruppo criminale che *«mutuando le regole delle associazioni criminali, agisce con la disinvoltura e la protervia che solo i sodalizi mafiosi sanno praticare»*¹;
- Nella fattispecie, tra i soggetti partecipi a tale organizzazione rilevano, in particolare, ****, **** della società Autolinee SAP s.r.l., ed ****, **** della medesima società di trasporto, i quali hanno ripetutamente assecondato pratiche corruttive e assunto condotte gravemente devianti finalizzate ad ottenere illeciti privilegi e guadagni personali attraverso il sostanziale e indebito consolidamento di

¹ Ordinanza di applicazione di misure cautelari, p. 11: «Un'organizzazione criminale si è insediata all'interno del Comune di Guidonia Montecelio e, approfittando della copertura offerta da ruoli amministrativi e politici, ha depredato le risorse pubbliche e la fiducia dei cittadini, in un clima di connivenza e di omertà che ha offerto protezione ed impunità per anni ai partecipi del gruppo. Una "mafia bianca" ha espugnato le istituzioni ergendosi a soggetto regolatore della vita pubblica ed economica di uno dei più importanti comuni della regione Lazio.»



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

un regime di monopolio nello svolgimento dei servizi di TPL e di scuolabus nel territorio comunale di Guidonia Montecelio;

In diritto

PREMESSO CHE:

- Per quanto di interesse in questa sede, l'art. 32, comma 1, del d.l. 90/2014 disciplina l'applicazione di due misure tra loro alternative: l'ordine di rinnovazione degli organi sociali [lett. a)] e la straordinaria e temporanea gestione dell'impresa appaltatrice limitatamente alla completa esecuzione del contratto d'appalto [lett. b)]. Tali misure, di natura prettamente cautelare, possono essere disposte qualora 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 di un appalto pubblico di lavori, servizi o forniture;
- Nel caso di misure di straordinaria e temporanea gestione, di cui al citato art. 32, comma 1, lett. b), la precipua finalità della norma è la salvaguardia dei tempi di esecuzione delle commesse pubbliche, mediante l'inserimento di un presidio di legalità nella conduzione del contratto al fine di garantire, da un lato, che le indagini della magistratura sui fatti illeciti connessi alla gestione dell'appalto pubblico 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 e alla continuità di servizi indifferibili sotto un'egida legalitaria e l'esigenza di contenere ogni illecita utilità o indebito vantaggio riconducibile a condotte *lato sensu* corruttive e fraudolente nell'assegnazione ed esecuzione di pubblici appalti e concessioni;
- Conseguentemente, l'applicazione della misura di straordinaria e temporanea gestione presuppone:
1) l'esistenza di un contratto pubblico in corso di esecuzione; 2) l'esistenza 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; 3) il *fumus boni juris*, relativamente alla consistenza della notizia di illecito; 4) la particolare gravità dei fatti contestati;



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

- In un'ottica interpretativa necessariamente garantista, il *fumus boni juris* richiede che le circostanze concrete e gli elementi acquisiti sul fatto abbiano uno spessore probatorio oggettivo in grado di ammettere, in termini di qualificata probabilità, la loro 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, 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;
- Pertanto, ai fini della proposta di misure straordinarie, è sufficiente che il Presidente dell'Autorità abbia preso cognizione del contenuto sostanziale delle ragioni del provvedimento adottato dal giudice penale ed abbia ritenuto tali elementi fattuali coerenti con la sua decisione, potendo legittimamente far ricorso ad una motivazione secondo la dinamica argomentativa *per relationem*;

RITENUTO CHE nel caso di specie sussista appieno il *fumus boni juris* con riferimento ai seguenti elementi:

- I due episodi accertati di corruzione, in cui risultano coinvolti **** ed ****, sono stati chiaramente commessi con lo scopo di ottenere l'affidamento diretto dei servizi di TPL e di scuolabus nel comune di Guidonia Montecelio;
- I ripetuti affidamenti diretti in favore della società Autolinee SAP sono stati deliberati dal comune di Guidonia Montecelio in assoluto spregio del quadro normativo comunitario, nazionale e regionale di riferimento, che sancisce la necessità di procedure competitive ad evidenza pubblica nel rispetto dei principi di trasparenza e di tutela della concorrenza: indiscutibile è, quindi, la loro illegittimità²;
- Sulla base di questi elementi, il giudice penale ha ritenuto la piena consistenza del materiale indiziario ed ha ravvisato la sussistenza di gravi indizi di colpevolezza a carico di **** e ****, optando, nel primo caso, per la misura della custodia in carcere e, nel secondo caso, per la misura cautelare personale degli arresti domiciliari (con contestuale divieto di dimora in tutti i comuni della Provincia di Roma);

CONSIDERATO CHE, in ottemperanza al principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, il Presidente dell'Autorità individua, tra le diverse misure previste dall'art. 32, quella più adeguata, commisurandola in base al criterio della gravità dei fatti, tenuto conto di diversi indicatori, quali il ruolo

² Cfr. Ordinanza di applicazione di misure cautelari, p. 172-173.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

e il complessivo comportamento dell'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. A tal fine, è necessario ponderare gli elementi fattuali emersi sotto il profilo esclusivo della loro gravità e delle connesse esigenze di tutela;

RITENUTO CHE nel caso di specie, per la valutazione della **gravità dei fatti**, sono particolarmente significativi gli elementi di seguito indicati:

- In primo luogo, rilevano le caratteristiche precipue delle condotte delittuose considerate dal giudice nel procedimento penale - in particolare, la loro sistematicità e persistenza per un lungo arco temporale - unitamente alla protervia comportamentale dell'intero sodalizio criminoso, che ha proseguito nella sua attività nonostante la sottoposizione ad indagini o addirittura l'arresto di alcuni associati³. Il carattere metodico di tali condotte è sintomatico della facilità e consuetudine al ricorso a tali metodi e denota la sorprendente capacità e dimestichezza degli indagati nell'attività corruttiva. Lo stesso GIP ha inteso la vicenda di Autolinee SAP in uno scenario di assoluta continuità nell'azione illegale della cd "mafia bianca" che ha in mano la gestione del Comune di Guidonia, definendo particolarmente radicata l'attività delittuosa realizzata da soggetti come **** e ****, «*poiché posta in essere nel corso degli anni e indipendentemente dalla specifica amministrazione in carica (ovvero dalla presenza dello stesso Commissario prefettizio)*»⁴. Arrivando persino ad affermare che «*È un sistema malato quello di Guidonia in cui risulta chiara la totale compromissione del pubblico interesse in favore degli interessi e delle avidità di pochi privati imprenditori disposti a corrompere*»⁵;
- Va, altresì, senz'altro evidenziata l'offensività *in re ipsa* della condotta di **** ed ****, volta ad assecondare e stabilizzare vere e proprie pratiche corruttive pur di mantenere la posizione di esclusiva, illegittimamente acquisita da anni, nello svolgimento di alcuni servizi pubblici comunali, tra cui il TPL. In tal senso, può ben affermarsi che la gravità dei fatti è insita nel ricorso sistematico a tali condotte corruttive, attuate con lo scopo di ottenere l'appoggio incondizionato dell'ente locale e di proseguire, incontrastati, nello svolgimento di servizi pubblici in violazione dell'intera normativa di riferimento. A giudicare dalla ricostruzione del coacervo di comportamenti ampiamente illeciti che

³ Ordinanza di applicazione di misure cautelari, p. 12-15. Più avanti, a proposito della vicenda Autolinee SAP, il GIP definisce il *modus operandi* radicatosi nel comune di Guidonia Montecelio un «sistema di corruzione e di illegalità che va avanti da anni, in cui ciascuno subentra in uno schema operativo rigido e quasi protocollare», p. 70.

⁴ Ordinanza di applicazione di misure cautelari, p. 172

⁵ *Ibidem*.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

hanno connotato l'attività amministrativa del comune di Guidonia Montecelio, nei termini riscontrati in sede di indagini, non si possono non ravvisare, nel caso di specie, i caratteri della vera e propria devianza criminale rispetto alle ordinarie regole procedurali poste a tutela dei più elementari canoni di trasparenza, correttezza e imparzialità nel settore dei pubblici affidamenti;

- Ad attestare, inoltre, l'indubbia gravità oggettiva della fattispecie in esame contribuisce l'episodio relativo alla decisione del comune di Guidonia Montecelio⁶ di revocare in autotutela l'unica procedura di gara concorrenziale indetta per il corretto affidamento del servizio TPL, nonostante fosse oramai giunta alla fase finale della ricezione delle buste contenenti le offerte. Peraltro, tale vicenda ha registrato anche l'ulteriore episodio di gravissimo ostracismo posto in essere dagli esponenti del Comune nei confronti della dirigente titolare dell'area di pertinenza del servizio TPL, la quale, dopo aver manifestato rimostranze e dissenso in ordine alla revoca della gara, è stata immediatamente esautorata da ogni competenza in merito⁷. La gestione del servizio TPL è stata, infatti, trasferita ad altro settore amministrativo e, precisamente, all'Area relativa alla Pubblica Istruzione, il cui assessore di riferimento all'epoca dei fatti era ****, anch'esso indagato (insieme ad **** e ****) per i reati di corruzione connessi alla vicenda dell'affidamento dei servizi TPL e scuolabus alla società Autolinee SAP⁸. Dopo questa vicenda, il trasporto pubblico ha continuato ad essere gestito con affidamento diretto alla Autolinee SAP, senza nessuna gara. È di tutta evidenza, quindi, che l'imminente chiusura della procedura ad evidenza pubblica stava mettendo in serio pericolo la posizione monopolistica della società affidataria nei confronti di altri possibili concorrenti e, pertanto, è stata fortemente osteggiata dalla stessa, che ha presentato anche un ricorso al Tar chiedendo la proroga dei termini di gara;
- Come ulteriore elemento indicativo della gravità dei fatti rileva la circostanza che, nei vari contratti in proroga succedutisi nel corso degli anni, il costo del servizio TPL è stato sempre adeguato in aumento dalla Regione Lazio. In tal senso, ben può sostenersi che l'eventuale valore indicato a base di gara avrebbe garantito, invece, una riduzione dei costi ed un risparmio economico nei successivi anni di esecuzione dell'appalto, considerando anche il ribasso delle offerte dei concorrenti per l'aggiudicazione. Infatti, il ricorso sistematico all'affidamento diretto è idoneo a turbare profondamente la regolarità dell'azione amministrativa anche sotto il profilo dell'economicità;

⁶ Delibera della Giunta comunale di Guidonia n. 21 del 2 febbraio 2011.

⁷ Delibera n. 71 del 4 marzo 2011, con cui la Giunta di Guidonia ha proceduto a riorganizzare le competenze delle varie Aree dell'Amministrazione comunale, sottraendo di fatto la competenza del servizio TPL all'Area IX (Demanio e Patrimonio) per affidarla all'Area VIII (Pubblica Istruzione).

⁸ Ordinanza di applicazione di misure cautelari, p. 24 e 45-46.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

- 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 del servizio avvenga sotto l'egida legalitaria di amministratori di nomina prefettizia. 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 alle parti, ai sensi degli artt. 7 e ss. della legge 241/1990, con nota prot. n. 79970 del 12 giugno 2017;
- Con nota prot. n. 98022 del 3 agosto 2017, l'Autorità ha chiesto al Comune di Guidonia Montecelio informazioni in merito alle eventuali determinazioni dell'Ente locale, già assunte o da assumere, con riferimento alla stipula del contratto per l'affidamento in proroga del servizio TPL, in esecuzione della delibera di Giunta n. 5 del 18.1.2016 e della determina dirigenziale n. 104 del 1.7.2016;
- Il Comune di Guidonia ha risposto con nota del 10 agosto 2017 (acquisita al prot. n. 100710 del 17.8.2017), reclamando l'adozione delle misure straordinarie ex art. 32 d.l. 90/2014 *«per consentire all'Ente di garantire il servizio alla cittadinanza, individuando un atto ad hoc (anche un contratto con espressa clausola risolutiva), teso a formalizzare temporaneamente il servizio reso dalla SAP»*;
- Su ulteriore sollecitazione dell'Autorità⁹, l'Amministrazione comunale di Guidonia, in data 17 ottobre 2017, ha dichiarato che *«stante le pendenti vicende giudiziarie non ha ancora provveduto a stipulare il conseguente contratto anche in conseguenza dell'avvicendamento sia dei Dirigenti preposti al Servizio che dei*

⁹ Con nota prot. n. 104341 del 4 settembre 2017, l'Autorità ha reiterato la precedente richiesta di informazioni, invitando il Comune di Guidonia a fornire altresì raggugli in merito alle attuali modalità di affidamento del servizio di TPL (da quale operatore economico e sulla base di quale titolo contrattuale sia gestito attualmente il servizio).



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Responsabili del procedimento», aggiungendo inoltre che l'assenza del contratto impedisce alla società Autolinee SAP, attuale operatore economico che svolge il servizio TPL in regime di proroga, di ricevere i pagamenti da parte della Regione Lazio¹⁰;

- Dopo aver esercitato l'accesso agli atti del procedimento, la società Autolinee SAP ha presentato le proprie controdeduzioni con nota del 26 giugno 2017 (acquisita al prot. n. 85379/2017) ed ha chiesto l'archiviazione del procedimento o, in subordine, l'applicazione della misura di sostegno e monitoraggio, adducendo la mancanza dei presupposti di fatto e di diritto sulla base delle seguenti argomentazioni: - ad oggi non è stato stipulato alcun contratto d'appalto relativo al servizio TPL; - la società ha già adottato tutte le misure di *self cleaning* idonee a rimuovere dalla compagine sociale e dagli organi di amministrazione i soggetti attualmente indagati (**** non ha più la titolarità delle quote societarie né alcun potere di rappresentanza); - l'affidamento diretto del servizio TPL è legittimo e non contrasta con la normativa di settore;
- Con successiva nota del 14 novembre 2017, la società Autolinee SAP ha informato l'Autorità circa l'intenzione del Comune di Guidonia Montecelio «*di non voler procedere alla sottoscrizione del contratto di appalto con l'esponente ed alla liquidazione del corrispettivo ad oggi maturato*» prima di aver ottenuto un riscontro da parte dell'Autorità in ordine al procedimento avviato per la proposta di misure straordinarie;
- Con nota n. 111727 dell'11 dicembre 2017 (acquisita al prot. n. 134623/2017), il Comune di Guidonia Montecelio ha ragguagliato l'Autorità in ordine alla sussistenza di alcune rilevanti criticità relativamente a fattori di incertezza sotto il profilo negoziale e sul versante normativo, reclamando l'intervento di una gestione commissariale, anche per la stipula del contratto, nelle more dell'espletamento di apposita procedura di gara;

RITENUTO CHE:

- Le argomentazioni difensive esposte dalla società Autolinee SAP non possono essere accolte, né condivise in considerazione di quanto già ampiamente illustrato in precedenza;
- In un'ottica dissociativa e di rinnovazione degli organi sociali, appare del tutto insufficiente l'asserito ricambio dell'organo amministrativo, considerato che ****, a seguito dell'intervenuta misura degli

¹⁰ Nota del Comune di Guidonia n. 93399 del 17.10.2017, acquisita al prot. n. 119699/2017.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

arresti domiciliari, è stato sostituito da ****, presumibilmente sua stretta parente¹¹, nella carica di amministratore unico della società. Tale avvicendamento non può, dunque, considerarsi in alcun modo una misura adeguata per scongiurare il rischio di ulteriori condizionamenti illeciti nella conduzione del servizio TPL nel Comune di Guidonia Montecelio. Parimenti, sul versante della partecipazione azionaria, l'intervenuta devoluzione dell'intero capitale sociale della Autolinee SAP nella titolarità della società FISI.GEN s.r.l., il cui **** e **** risulta essere **** (anch'esso verosimilmente parente stretto di ****), non può non indurre a ritenere tale estromissione del tutto insufficiente, in quanto formale e di mera facciata;

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;

RAVVISATA, altresì, l'opportunità di indicare i seguenti aspetti prioritari nella conduzione commissariale del servizio TPL:

- Per l'esercizio legittimo dei poteri propulsivi di cui al comma 1, lett. b) dell'art. 32 cit., occorre che le prestazioni relative al servizio TPL – per le quali si ravvisano gli estremi della richiesta di misure straordinarie - siano attualmente in corso di esecuzione e che le stesse siano rese nell'ambito di una espressa e formale cornice contrattuale conforme alla normativa di settore. Il requisito della necessaria sussistenza di un titolo negoziale, anche di proroga, riveste carattere funzionale rispetto all'adozione della misura di straordinaria e temporanea gestione, che si palesa quale misura *ad contractum*. A tal fine, considerata la situazione di stallo creatasi con riferimento alla sottoscrizione del contratto in questione, si ravvisa l'assoluta urgenza e necessità di incaricare la gestione commissariale a procedere nell'immediato alla stipula del contratto in proroga con il Comune di Guidonia Montecelio, al fine di regolarizzare sotto il profilo negoziale lo svolgimento del servizio TPL e di consentire alla Regione Lazio il pagamento dei corrispettivi dovuti anche per il servizio pregresso;
- In ossequio al principio di libera amministrazione, le stazioni appaltanti decidono in via autonoma il modo migliore per gestire la prestazione dei servizi pubblici locali, al fine di garantire un elevato livello di qualità, sicurezza ed accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utenza, nel rispetto della disciplina di

¹¹ Considerato l'anno di nascita di **** (****), con molta probabilità si tratta della **** di ****.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

riferimento. Sotto il profilo della correttezza amministrativa, spetta quindi al Comune di Guidonia Montecelio assumere tempestivamente le opportune determinazioni sulle modalità di affidamento del servizio di trasporto pubblico e di individuazione del nuovo soggetto gestore secondo procedure di gara e criteri di selezione pienamente concorrenziali. Di conseguenza, la durata della misura di straordinaria gestione dovrà essere scrupolosamente calibrata sui tempi necessari all'espletamento della gara;

- La *ratio* del commissariamento è, nella fattispecie, quella di consentire la gestione del servizio TPL nell'esclusivo interesse dell'amministrazione concedente mediante la gestione del contratto in regime di "legalità controllata" e per il tempo strettamente necessario ad espletare una gara ad evidenza pubblica per l'individuazione di un operatore economico secondo criteri pienamente concorrenziali. In tale ottica, il conseguente regime di accantonamento degli utili che derivano dal contratto commissariato costituisce una regola cautelare che si affianca alla gestione controllata del contratto e completa il sistema di tutela dell'interesse pubblico, aggiungendo all'esigenza di prosecuzione del contratto commissariato anche la salvaguardia del recupero "patrimoniale" che può conseguire dalla definizione del procedimento penale. Motivo per cui - una volta stipulato il contratto per il servizio TPL tra il Comune di Guidonia e gli Amministratori Straordinari di nomina prefettizia - tutti gli utili maturati in relazione a tale servizio, anche quelli relativi a prestazioni pregresse, dovranno essere accantonati nella loro totalità. Ciò al fine di scongiurare il paradossale effetto di far percepire, proprio attraverso il commissariamento, il profitto dell'attività criminosa;

RITENUTO CHE la presente proposta di misure straordinarie vada indirizzata al Prefetto di Roma, 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 Comune di Guidonia Montecelio, che ha sede nel territorio provinciale di Roma;

SI PROPONE

al Prefetto di Roma di disporre la misura della straordinaria e temporanea gestione, prevista ai sensi dell'art. 32, comma 1, lett. b), del d.l. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge 114/2017, nei confronti della società Autolinee SAP s.r.l. (C.F. 11668861005), con riferimento all'affidamento in proroga del servizio di trasporto pubblico locale di cui alla delibera di Giunta comunale di Guidonia Montecelio n. 5 del 18 gennaio 2016 ed alla determina dirigenziale n. 104 del 1° luglio 2016, attraverso la nomina di uno o più amministratori straordinari, cui sono attribuiti tutti i poteri e le funzioni degli organi di amministrazione della società,



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

contestualmente sospendendo l'esercizio dei poteri di disposizione e gestione dei titolari dell'impresa.

Si propone, altresì, di incaricare la gestione commissariale a procedere nell'immediato alla stipula del contratto in proroga con il Comune di Guidonia Montecelio, al fine di regolarizzare sotto il profilo negoziale lo svolgimento del servizio TPL e di consentire alla Regione Lazio il pagamento dei corrispettivi dovuti anche per il servizio pregresso.

La presente richiesta di straordinaria gestione è trasmessa anche al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Tivoli, 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, 6 febbraio 2017

Raffaele Cantone
(firmato digitalmente)