Il Prefetto della Provincia di Roma

Prefettura di Roma - AREA I BIS - Ordine e Sicurezza Pubblica - Antimafia - Prot. Uscita N.0055517 del 24/02/2015

PREMESSA

Con il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 (convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114) sono state introdotte disposizioni urgenti finalizzate a garantire trasparenza e correttezza nelle procedure di affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici.

Nell'ambito delle disposizioni per la prevenzione della corruzione, sono state previste misure straordinarie per la gestione, il sostegno e il monitoraggio delle imprese (art. 32, comma 1), qualora l'Autorità giudiziaria proceda, nei confronti degli organi sociali delle stesse, per alcuni specifici delitti contro la Pubblica Amministrazione, "ovvero, in presenza di rilevate situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali". Le predette misure, finalizzate ad assicurare gli interessi pubblici connessi alla prosecuzione dell'appalto unitamente alla garanzia della sicurezza e della legalità nell'affidamento e nell'esecuzione delle commesse pubbliche, sono proposte dal Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e adottate dal Prefetto competente.

Ai sensi del comma 10, dell'art. 32 del citato decreto legge, le misure straordinarie per la gestione, il sostegno e il monitoraggio delle imprese si applicano anche nei casi in cui sia stata emessa dal Prefetto un'informazione antimafia interdittiva e sussista l'urgente necessità di assicurare il completamento dell'esecuzione del contratto, ovvero la sua prosecuzione al fine di garantire la continuità di funzioni e servizi indifferibili per la tutela di diritti fondamentali, nonché per la salvaguardia dei livelli occupazionali o dell'integrità dei bilanci pubblici, ancorché ricorrano i presupposti di cui all'art. 94, comma 3, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159. In tal caso, le misure sono disposte di propria iniziativa dal Prefetto che ne informa il Presidente dell'ANAC. Le stesse misure sono revocate e cessano comunque di produrre effetti in caso di passaggio in giudicato di sentenza di annullamento dell'informazione antimafia interdittiva, di ordinanza che dispone, in via definitiva, l'accoglimento dell'istanza cautelare eventualmente proposta ovvero di aggiornamento dell'esito della predetta informazione ai sensi dell'art. 91, comma 5, del menzionato decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

Con protocollo d'intesa tra il Ministero dell'Interno e l'Autorità Nazionale Anticorruzione del 15 luglio 2014 (in G.U. 18.7.2014, n. 165), sono state definite le 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.

Il 28 gennaio scorso, il Ministro dell'Interno e il Presidente dell'ANAC hanno sottoscritto le seconde linee guida per l'applicazione delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio a fini antimafia e anticorruzione. Il cennato atto di indirizzo reca ulteriori indicazioni operative per l'adozione degli strumenti di amministrazione straordinaria nei

confronti di imprese coinvolte in vicende corruttive o destinatarie di informazioni antimafia interdittive.

RILEVATO

che, con provvedimento n. 295616 del 17 dicembre 2014 è stata adottata informativa antimafia interdittiva nei confronti del Consorzio Sociale COIN Società Cooperativa Sociale (C.F. e P.I. 04940351002), con sede in Roma, via Enrico Giglioli 54/A;

che, anche alla stregua degli indirizzi forniti con le citate linee guida, occorre procedere alla valutazione dei presupposti per l'applicazione delle misure previste dal citato art. 32, comma 10;

CONSIDERATO,

che il predetto provvedimento interdittivo ai fini antimafia è stato adottato in ragione dell'accertamento – a seguito dell'ordinanza di custodia cautelare emessa dal GIP presso il Tribunale di Roma in data 28 novembre 2014, nell'ambito del procedimento penale n. 30546/10 – concernente le complesse e delicate indagini condotte dalla locale Procura della Repubblica sulle gravi e diffuse infiltrazioni nel tessuto imprenditoriale, politico ed istituzionale di Roma, strategicamente pianificate e, con determinazione criminale, messe in atto da un sodalizio organizzato secondo il vincolo associativo e per i fini di cui all'art. 416 bis c.p.

L'ordinanza ricostruisce, sulla base degli elementi acquisiti dalla notevole mole di intercettazioni telefoniche ed ambientali eseguite nel corso delle indagini, oltre che dai servizi di appostamento e controllo effettuati dalla polizia giudiziaria, l'attività illecita posta in essere da un sodalizio, diretto da Massimo Carminati, organizzato secondo il vincolo associativo e per i fini di cui all'art. 416 bis, in grado di intervenire massivamente nel settore degli appalti pubblici, mediante una multiforme penetrazione nella pubblica amministrazione locale, agevolata da una diffusa attività corruttiva.

Dalla valutazione effettuata in sede penale è risultato che nella strategia di penetrazione della P.A., *lato sensu* considerata, finalizzata a ottenere l'acquisizione di lavori pubblici e di singole attività economiche, il metodo mafioso ha avuto precisa efficienza causale. L'organizzazione, al fine di aggiudicarsi illecitamente gli appalti pubblici, si è avvalsa, altresì, di vari metodi tipicamente corruttivi, accomunati dalla permeazione degli enti locali e delle società da questi controllate.

La ricostruzione dell'operatività dell'organizzazione, denominata *Mafia capitale* (connotata di caratteri suoi propri di originarietà ed originalità), dei rapporti economici, finanziari e imprenditoriali che ne interessano l'attività ha rivelato l'esistenza di una fitta trama di relazioni, operazioni e di flussi finanziari. In particolare, si è evidenziata l'attività posta in essere da una burocrazia illecita (costituita dal capitale umano a disposizione dei soggetti apicali, Salvatore Buzzi e Massimo Carminati e, sul versante pubblico, da amministratori e dirigenti di società

pubbliche, anche come proiezioni dell'associazione nel settore politico e amministrativo) che si è avvalsa di una contabilità illecita, di sedi sociali dove i componenti dell'organizzazione si incontravano, di modelli organizzativi illeciti finalizzati alla commissione dei reati, con separazione di competenze e distinzione di ruoli.

Le indagini e i successivi sviluppi processuali hanno consentito di evidenziare il ruolo di Buzzi come imprenditore al servizio dell'organizzazione, le cui cooperative erano strumentali ad ottenere reciproco arricchimento attraverso l'aggiudicazione di contratti pubblici. Salvatore Buzzi, come si legge nell'ordinanza, "*gestisce, per il tramite di una rete di cooperative, le attività economiche dell'associazione nei settori della raccolta e smaltimento dei rifiuti, della accoglienza dei profughi e rifugiati, della manutenzione del verde pubblico e negli altri settori oggetto delle gare pubbliche aggiudicate anche con metodo corruttivo, si occupa della gestione della contabilità occulta della associazione e dei pagamenti ai pubblici ufficiali corrotti*"; *inoltre, è "titolare di ruoli di gestione e controllo nelle cooperative che costituiscono lo strumento imprenditoriale attraverso cui viene realizzata l'attività del sodalizio nel settore economico, con precipuo riguardo ai rapporti con la pubblica amministrazione; un gruppo di indiscutibile potenza economica, evidenziata dai 60.000.000 di euro di fatturato consolidato, come rivela un'intercettazione di conversazioni cui direttamente partecipa Buzzi*".

Negli stessi termini, l'ordinanza del Tribunale del Riesame del 19 gennaio scorso, ribadendo la sussistenza delle esigenze cautelari, mette in luce "*la sua capacità di infiltrazione nel settore politico-imprenditoriale-economico attraverso la complicità di Carminati, del quale sfrutta la pregressa fama criminale e utilizzando la corruzione dei pubblici funzionari*".

In tale contesto, come risulta dall'ordinanza e dai rapporti informativi di polizia valorizzati dal Giudice penale, le cooperative riconducibili a Salvatore Buzzi sono state utilizzate per partecipare alle assegnazioni pubbliche e per creare liquidità extracontabili da destinare ai pubblici ufficiali corrotti ed al pagamento degli illeciti guadagni spettanti ai sodali, avvalendosi altresì di società terze, alcune delle quali molto vicine allo stesso Carminati, per l'emissione di false fatturazioni e di fatturazioni per operazioni inesistenti.

Tra le suddette cooperative è compreso anche il Consorzio Sociale Coin Società Cooperativa sociale presso il quale Salvatore Buzzi, destinatario di misure cautelari personali e reali, tra l'altro, per il delitto di cui all'articolo 416 bis commi 1, 2, 4, 6 e 8 c.p., è risultato componente dell'organo di gestione, fin dal 1995;

RILEVATO, altresì,

che, ai sensi dello statuto, il Consorzio Sociale COIN Società Cooperativa Sociale persegue lo scopo di promuovere la collaborazione tra le cooperative con finalità di promozione sociale dei cittadini che soffrono condizioni di svantaggio e di emarginazione, anche attraverso la gestione diretta in convenzione con enti pubblici e privati, ai sensi della legge n. 381/1991, di

attività e servizi finalizzati all'impiego di persone svantaggiate, anche con gravi e gravissime disabilità;

che, a seguito dell'adozione del provvedimento interdittivo, con successive comunicazioni, l'Azienda USL Roma C ha segnalato di intrattenere da lungo periodo con il Consorzio Sociale COIN Società Cooperativa Sociale rapporto contrattuale per la fornitura del servizio di supporto alle attività amministrative e di governo dell'Azienda medesima;

che, in particolare, l'Azienda sanitaria ha evidenziato "*che il protrarsi del rapporto convenzionale con il Consorzio COIN ha comportato il consolidamento all'interno dell'Azienda della presenza di personale esternalizzato per un numero di unità addirittura superiore (oggi circa 400) a quello in organico e che nel contempo, il personale della Cooperativa ha acquisito una specifica conoscenza di una vasta area delle problematiche e dei processi aziendali*", con la "*conseguente necessità sul piano gestionale di prorogare il rapporto in essere al fine di garantire l'espletamento di una attività indispensabile per l'erogazione del servizio pubblico sanitario e, nello stesso tempo, a salvaguardare i livelli occupazionali*" (cfr. Deliberazione n. 1405 del 30 dicembre 2014 recante proroga del servizio e nota n. 99607 in pari data, in atti);

che, "*in considerazione della delicatezza della vicenda*" e, in particolare, della segnalata impossibilità "*di far fronte nell'immediato, alle ordinarie attività, pregiudicando l'erogazione dei servizi*", l'Azienda sanitaria ha sottoposto "*all'Autorità nazionale Anticorruzione e alla Prefettura di Roma di voler valutare, nell'ambito dei poteri ad esse attribuiti dalla legge, la possibilità di adottare le iniziative ritenute opportune per garantire la continuità del servizio*" (cfr. nota n. 99607 citata e nota n. C/7010 del 23 gennaio 2015);

DATO ATTO

che, ai fini della più completa definizione del quadro istruttorio e nella prospettiva di una necessaria e proficua sinergia interistituzionale, il Presidente dell'ANAC – la cui partecipazione alla procedura delineata dal comma 10, dell'art. 32, del decreto legge n. 90/2014 risulta normativamente prevista – può prestare il proprio apporto collaborativo, fornendo una qualificata valutazione in ordine alla ricorrenza dei presupposti per l'applicazione delle misure straordinarie previste dalla cennata disposizione;

che, anche con riferimento a quanto rappresentato dalla ASL Roma C in relazione alle criticità connesse all'interruzione delle prestazioni fornite all'Azienda dal Consorzio COIN destinatario del provvedimento interdittivo antimafia, il Presidente dell'ANAC, con nota n. 12789 del 5 febbraio scorso, ha rilevato che:

- nel caso di specie sussistono tutti i presupposti per disporre la misura della straordinaria e temporanea gestione del contratto in questione, tenuto conto del fatto che la ratio della norma, secondo quanto disposto dall'art. 32, comma 10 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90,

convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, è proprio quella di garantire la continuità di servizi indifferibili e la salvaguardia dei livelli occupazionali;

- l'art. 32, comma 10, dispone, infatti, l'applicabilità delle misure straordinarie ivi previste nel caso in cui sia stata emessa dal Prefetto un'informazione antimafia interdittiva e sussista l'urgente necessità di assicurare il completamento dell'esecuzione del contratto ovvero la sua prosecuzione al fine di: a) garantire la continuità di funzioni e servizi indifferibili per la tutela dei diritti fondamentali; b) salvaguardare i livelli occupazionali e) tutelare l'integrità dei bilanci pubblici;

- la ratio della norma risiede nel contemperamento dell'esigenza di impedire ogni possibile prosecuzione dei tentativi di infiltrazione criminale nell'esecuzione del contratto e della necessità di arginare le ripercussioni negative sul piano economico e sociale;

- l'indiscusso ruolo apicale rivestito da Buzzi in seno all'organizzazione, la sua propensione a delinquere, la sua costante e diretta collaborazione con Carminati e la gravità dei fatti ricostruiti nell'ordinanza di custodia cautelare, che lo vedono direttamente coinvolto, sono tutti elementi tali da giustificare di per sé la proposta della più grave misura del commissariamento di cui al comma 1, lettera b) dell'art. 32, d.l. n. 90/2014.

che, in relazione a tutto quanto sopra, il Presidente dell'ANAC ha, pertanto, proposto l'adozione della più grave misura prevista dall'art. 32, comma 1, lett. b), del d.l. n. 90/2014, e cioè la straordinaria e temporanea gestione del contratto di affidamento dei servizi, di supporto alle attività amministrative e di governo della ASL Roma C, stipulato con il Consorzio Sociale Coin Società Cooperativa sociale, con sede in Roma, Via Enrico Giglioli n. 54, attraverso la nomina di uno o più amministratori straordinari, cui attribuire *ex lege* tutti i poteri e le funzioni degli organi di amministrazione dell'impresa, contestualmente sospendendo quelli degli altri organi sociali, ai sensi del comma 3, del medesimo art. 32, limitatamente alla completa esecuzione del suddetto contratto;

RILEVATO, inoltre,

che, in esito al richiesto aggiornamento, ai sensi dell'art. 91, comma 5, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, dell'informazione interdittiva n. 295616 emessa il 17 dicembre 2014, con provvedimento n. 46378 del 16 febbraio scorso, è stata adottata nuova informazione interdittiva antimafia nei confronti del Consorzio Sociale COIN Società Cooperativa Sociale;

CONSIDERATO, agli specifici fini dell'applicazione delle misure di cui all'art. 32, comma 10,

che l'aggiornato provvedimento inibitorio pone in evidenza come, in relazione alla consolidata posizione nell'ambito degli organi consortili di Salvatore Buzzi, detenuta fino alla data di adozione dell'informazione interdittiva, e al quadro dei rapporti con i referenti del Consorzio emergente dal materiale di intercettazione, le misure di sostituzione nella *governance*

e nell'assetto societario non sono idonee ad escludere, in radice, situazioni di contiguità, collegamento e di possibili continuità o collusioni, anche solo agevolative, rispetto ai soggetti dell'organizzazione criminale e alle vicende complessivamente considerati nel provvedimento penale;

DATO ATTO

che, con nota n. 50075 del 18 febbraio scorso, è stata fornita comunicazione al Consorzio COIN dell'avvio del procedimento per l'applicazione delle misure straordinarie di cui al citato art. 32, comma 10, e che, in relazione alla predetta comunicazione, il Consorzio ha presentato memoria, trasmessa con nota del 20 febbraio u.s.;

PRESO ATTO

di quanto comunicato dal Presidente dell'ANAC, dall'ASL Roma C, di quanto espresso nelle controdeduzioni presentate dal Consorzio affidatario del contratto ed esaminato quanto in esse contenuto;

VALUTATO, per tutto quanto sopra,

che, in relazione al contratto di affidamento dei servizi, di supporto alle attività amministrative e di governo della ASL Roma C, stipulato con il Consorzio Sociale Coin Società Cooperativa sociale, destinatario di informazione antimafia interdittiva, sussistono i presupposti per l'attivazione della più grave misura di straordinaria e temporanea gestione dell'impresa, ai sensi 32, comma 1, lett. b) e comma 10, ricorrendo tutte le condizioni previste dalle cennate disposizioni e le finalità di tutela ad esse sottese, e segnatamente:

- l'urgente necessità di assicurare la prosecuzione delle prestazioni previste dal contratto al fine di garantire la continuità di funzioni e servizi indifferibili per la tutela del diritto fondamentale alla salute, in capo all'Azienda sanitaria;

- l'esigenza della salvaguardia dei livelli occupazionali, in considerazione delle particolari criticità sul piano sociale connesse all'immediata interruzione del servizio che vede impiegato un rilevante numero di personale, anche in condizioni di svantaggio o disabilità;

- la particolare gravità dei fatti, quale risulta dalle evidenze investigative e del procedimento penale, che emerge, su in piano di attualità, in termini di permanente pericolo di ingerenza e contiguità dell'organizzazione criminale con la struttura e la gestione dell'impresa;

RITENUTO, pertanto,

- di provvedere alla straordinaria e temporanea gestione del Consorzio Sociale COIN Società Cooperativa Sociale (C.F. e P.I. 04940351002), con sede in Roma, via Enrico Giglioli 54/A, procedendo alla nomina di uno o più amministratori cui vengono attribuiti, *ex lege*, tutti i poteri e le funzioni degli organi di amministrazione dell'impresa, con specifico riferimento

all'affidamento dei servizi di supporto alle attività amministrative e di governo della Azienda USL Roma C, dando atto che per tutto il periodo di applicazione della predetta misura di gestione, "gli amministratori...sostituiranno i titolari degli organi sociali dotati di omologhi poteri soltanto per ciò che concerne la gestione delle attività di impresa connesse all'esecuzione" delle prestazioni contrattuali sopraindicate;

- di procedere, preliminarmente, alla nomina di un amministratore, rinviando a successivo atto l'eventuale nomina di altri amministratori, nel numero massimo previsto dalla legge, in relazione alle necessità che emergeranno da una prima verifica del rapporto contrattuale in questione, e della attuale fase di esecuzione dei servizi, sotto ogni profilo attinente agli aspetti esecutivi, finanziari e contabili e rinviando, al contempo, ad un successivo provvedimento la fissazione del compenso professionale per le attività oggetto del presente atto, da calcolarsi sulla base delle tabelle allegate al D.Lgs. n. 14 del 4 febbraio 2013;

INTERPELLATO

all'esito di compiuta istruttoria condotta da questo Ufficio, il dott. Pietro PENNACCHI, il quale ha manifestato la disponibilità alla nomina in questione, dichiarando, al contempo, il possesso dei requisiti previsti dal comma 2 dell'art. 32 del DL in questione e l'assenza di situazioni di incompatibilità e di conflitto di interesse, in relazione alla concessione in questione, come da documentazione agli atti dei questa Prefettura;

DATO ATTO

che il Pietro PENNACCHI vanta una riconosciuta esperienza nel settore, come risulta dal curriculum vitae, agli atti di questo Ufficio;

RITENUTO

di stabilire che la misura straordinaria di gestione applicata con il presente decreto perduri fino alla completa esecuzione delle prestazioni oggetto dell'appalto, in ragione della necessità di assicurare la continuità dei servizi erogati all'Azienda sanitaria, nelle more di nuovo affidamento ai sensi della normativa vigente;;

VISTI

la legge 7 agosto 1990, n. 241; il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163; il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114; decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159; il protocollo d'intesa tra il Ministero dell'Interno e l'Autorità Nazionale Anticorruzione del 15 luglio 2014 (in G.U. 18.7.2014, n. 165), recante le 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; nonché le seconde linee guida per l'applicazione delle misure straordinarie di

gestione, sostegno e monitoraggio a fini antimafia e anticorruzione, sottoscritte dal Ministro dell'Interno e dal Presidente dell'ANAC il 28 gennaio 2015;

DECRETA

1. le premesse formano parte integrante e sostanziale del presente decreto e qui si intendono integralmente riportate e trascritte;

2. di ritenere sussistenti la propria competenza a provvedere e i presupposti previsti dall'art. 32, comma 1, lett. b) e comma 10, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114;

3. di provvedere alla straordinaria e temporanea gestione del Consorzio Sociale COIN Società Cooperativa Sociale (C.F. e P.I. 04940351002), con sede in Roma, via Enrico Giglioli 54/A, procedendo alla nomina di uno o più amministratori cui vengono attribuiti, *ex lege*, tutti i poteri e le funzioni degli organi di amministrazione dell'impresa, con specifico riferimento all'affidamento dei servizi di supporto alle attività amministrative e di governo della Azienda USL Roma C, dando atto che per tutto il periodo di applicazione della predetta misura di gestione, "gli amministratori...sostituiranno i titolari degli organi sociali dotati di omologhi poteri soltanto per ciò che concerne la gestione delle attività di impresa connesse all'esecuzione" delle prestazioni contrattuali sopraindicate;

4. di procedere con il presente decreto alla nomina di un amministratore, rinviando a successivo atto l'eventuale nomina di altri amministratori, nel numero massimo previsto dalla legge, in relazione alle necessità che emergeranno da una prima verifica del rapporto contrattuale in questione, e della attuale fase di esecuzione dei servizi, sotto ogni profilo attinente agli aspetti esecutivi, finanziari e contabili e rinviando, al contempo, ad un successivo provvedimento la fissazione del compenso professionale per le attività oggetto del presente atto, da calcolarsi sulla base delle tabelle allegate al decreto legislativo 4 febbraio 2013, n. 14;

5. di nominare il dott. Pietro PENNACCHII amministratore per la straordinaria e temporanea gestione del Consorzio Sociale COIN Società Cooperativa Sociale, ai sensi dell'art. 32 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90;

6. di stabilire che la misura straordinaria di gestione applicata con il presente decreto perduri fino alla completa esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto, in ragione della necessità di assicurare la continuità dei servizi erogati all'Azienda sanitaria, nelle more di nuovo affidamento ai sensi della normativa vigente;

7. di stabilire che, ai fini dell'esercizio dei poteri e delle funzioni attribuiti dal presente provvedimento il predetto amministratore adotterà specifiche linee guida – sentita l'impresa interessata – per definire modalità e termini per la straordinaria e temporanea gestione delle attività oggetto di appalto, relativamente ai profili esecutivi, finanziari e contabili;

DISPONE

8. di notificare, nelle forme di legge, il presente decreto al Consorzio Sociale COIN Società Cooperativa Sociale e alla Azienda USL Roma C;

9. di comunicare il presente decreto al Presidente dell'ANAC, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretariato generale, al Ministero dell'Interno - Gabinetto, alla Direzione Nazionale Antimafia, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, all'Avvocatura Generale dello Stato, alla Regione Lazio e alle imprese esecutrici del servizio Capodarco e Maggio 82;

10. di dare atto che avverso il presente provvedimento è ammesso ricorso giurisdizionale avanti il competente TAR Lazio – Sezione di Roma, ovvero ricorso amministrativo nelle forme di legge;

11. di procedere alla pubblicazione del presente atto sul sito web della Prefettura di Roma e di dare atto che gli interessati potranno prendere visione degli atti afferenti il presente procedimento ed esercitare il diritto di accesso, nelle parti ostensibili non coperte da imprescindibili esigenze di tutela di accertamenti di sicurezza.

Roma, 23 FEBBRAIO 2015

IL PREFETTO
Giuseppe Pecoraro