Prefettura di Roma
Prot. Uscita del 26/01/2015
Numero: 0022132
Classifica:

Il Prefetto della Provincia di Roma

PREMESSA

Con il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 (convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114) il Governo ha introdotto disposizioni urgenti finalizzate a garantire maggiore trasparenza e correttezza nelle procedure di affidamento ed esecuzione delle opere pubbliche.

Nell'ambito delle disposizioni per la prevenzione della corruzione, sono state previste misure straordinarie per la gestione, il sostegno e il monitoraggio delle imprese, 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".

In tali casi, il Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) può proporre al Prefetto competente di adottare le misure per la straordinaria e temporanea gestione dell'impresa appaltatrice o concessionaria, limitatamente alla completa esecuzione del contratto d'appalto o della concessione oggetto del procedimento penale, attraverso la nomina di uno o più amministratori, in numero non superiore a tre, in possesso dei requisiti di professionalità e onorabilità di cui al regolamento adottato ai sensi dell'articolo 39, comma 1, del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270.

Con protocollo d'intesa tra il Ministero dell'Interno e l'Autorità Nazionale Anticorruzione del 15 luglio scorso (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.

PRESO ATTO

che, con nota n. 2960 del 14 gennaio scorso, il Presidente dell'ANAC ha formulato proposta di straordinaria e temporanea gestione, ai sensi dell'art. 32, comma 1, lettera b), del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, del Consorzio Nazionale Servizi - Società Cooperativa (CNS), con sede in Bologna, via della Cooperazione n. 3 (P.I. 03609840370), procedendo alla nomina di un amministratore cui vengano attribuiti, ex lege, tutti i poteri e le funzioni degli organi di amministrazione della suddetta impresa, limitatamente alla completa esecuzione del contratto di appalto n. 18/2011, avente ad oggetto i "servizi di raccolta, trasporto e conferimento presso l'impianto di compostaggio o presso aree di trasferenza di rifiuti organici, per un periodo di 24 mesi" (esecuzione in via di completamento) e n. 30/2013, avente ad

oggetto il "*servizio di raccolta differenziata porta a porta del multi materiale pesante, leggero e degli imballaggi in vetro prodotti presso le attività di ristoro e le mense di Roma Capitate, per un periodo di 24 mesi* (esecuzione appena iniziata), aggiudicati dall'Azienda Municipale Ambiente S.p.A (AMA), rispettivamente:

a) in data 5 dicembre 2012, al Consorzio Nazionale Servizi - Società Cooperativa, relativamente ai lotti nn. 2, 3 e 4, e alla Edera Società Cooperativa Sociale (con sede in Roma, via di Capannelle, 97 - P.I. 06170911009), relativamente al lotto n. 1, e

b) in data 17 luglio 2014, al Consorzio Nazionale Servizi - Società Cooperativa, relativamente ai lotti nn. 1 e 2, e alla Edera Società Cooperativa Sociale, relativamente ai lotti nn. 3 e 4;

dando atto che, per tutto il periodo di applicazione della predetta misura di gestione, l' amministratore sostituira' i titolari degli organi sociali dotati di omologhi poteri soltanto per ciò che concerne la gestione delle attività di impresa connesse all'esecuzione degli appalti da cui trae origine la misura;

che analoga richiesta di adozione della misura di cui all'art. 32, comma 1, lettera b), del citato decreto legge è stata formulata dal Presidente dell'ANAC anche nei confronti di Edera Società Cooperativa Sociale, relativamente ai lotti alla medesima assegnati, e che su detta proposta si procederà con separato provvedimento;

CONSIDERATO

che, ai sensi dell'art. 32, comma 1, del predetto decreto-legge, nel testo modificato dalla legge di conversione, la richiesta di adozione delle misure straordinarie previste dal medesimo articolo è rivolta al "Prefetto competente in relazione al luogo in cui ha sede la stazione appaltante" e che il Presidente dell'ANAC, con la richiamata nota di proposta di applicazione delle misure di straordinaria e temporanea gestione, ha individuato il "Prefetto competente" nel Prefetto di Roma;

che i predetti appalti sono stati affidati, nell'ambito dell'attività istituzionale, dall'Azienda Municipale Ambiente S.p.A, in breve AMA Spa, c.f. 05445891004, società, con sede in Roma, interamente partecipata da Roma Capitale, quale organismo di diritto pubblico e mediante le procedure previste dal d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163. La predetta Società, ai sensi dello statuto, ha per scopo lo svolgimento di tutte le attività riconducibili ai servizi pubblici locali previsti in materia ambientale, funeraria, di servizi urbani e territoriali, di servizi industriali al territorio e delle pulizie

in genere per conto di Roma Capitale, che esercita "attività di direzione e coordinamento della società";

RITENUTO

che, in relazione ai predetti appalti, sussiste, ai sensi di legge, la propria competenza a provvedere in merito a quanto proposto dal Presidente dell'ANAC, procedendo all'attivazione delle misure di straordinaria e temporanea gestione richieste;

CONSIDERATO, in proposito,

che l'attivazione delle misure di straordinaria e temporanea gestione nei confronti del Consorzio Nazionale Servizi-Società Cooperativa (CNS) è stata proposta dal Presidente dell'ANAC in ragione dell'accertamento – sfociato nell'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 – che rende conto delle 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.

Connotata di caratteri suoi propri di originarietà ed originalità, l'associazione in questione, diretta al vertice da Massimo Carminati, ha utilizzato il metodo mafioso nell'intervenire massivamente in un ambito elettivo delle organizzazioni di specie, gli appalti pubblici e quelli nel settore dei rifiuti in particolare, facendo precedere tale obiettivo da una multiforme penetrazione nella pubblica amministrazione locale agevolata da una diffusa attività corruttiva, intervenuta tra l'altro presso AMA SpA, società operante nella gestione integrata dei servizi ambientali partecipata al 100% dal Comune di Roma.

Cardine di tale infiltrazione è Salvatore Buzzi che "*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*";

DATO ATTO

che, ai fini di cui sopra, occorre procedere alla valutazione dei presupposti, sotto il profilo oggettivo e soggettivo, previsti per l'applicazione delle misura richiesta, ai sensi del citato art. 32,

secondo cui il Prefetto, previo accertamento dei presupposti indicati al comma 1 e valutata la particolare gravità dei fatti oggetto dell'indagine, provvede con decreto alla nomina di uno o più amministratori, in numero comunque non superiore a tre;

che, come provvedimento con funzione cautelare, i presupposti alla base dell'adozione della misura richiesta dal Presidente dell'ANAC, sono individuati: - nel "*fumus boni iuris*", implicante l'acquisizione di elementi concreti in ordine alla circostanza che l'appalto o la concessione siano connessi a un'attività di tipo illecito. La notizia di illecito deve aver assunto una consistenza oggettiva, un suo "spessore" probatorio in "fatti gravi ed accertati";- nonché nella attribuibilità dei fatti e delle condotte all'impresa appaltante nella fattispecie, al Consorzio Nazionale Servizi - Società Cooperativa (CNS);

IL FUMUS BONI IURIS

Gli elementi probatori attestanti che gli appalti in questione sono stati acquisiti in modo illecito possono ricavarsi integralmente dall'ordinanza di custodia cautelare emessa dal GIP presso il Tribunale di Roma in data 28 novembre 2014, nell'ambito del procedimento penalen. 30546/10 R.G.N.R.

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, e dei rifiuti in particolare, 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*, 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 una "*burocrazia illecita, costituita essenzialmente dai collaboratori diretti di Buzzi e Carminati; l'esistenza di un cotè pubblico, costituito da Pucci, Mancini, Panzironi, Testa, proiezioni dell'associazione nel settore politico e amministrativo; l'esistenza di una contabilità illecita, idonea a documentare i flussi finanziari illeciti, le loro destinazioni, anche nella direzione della pubblica amministrazione; l'esistenza di sedi sociali in cui veniva svolta buona parte dell'organizzazione dell'attività illecita sul versante economico; l'esistenza di modelli organizzativi illeciti, che si materiavano di protocolli operativi finalizzati alla commissione dei reati, con separazione di competenze e distinzione di ruoli, e ad affrontare il rischio legalità, essenzialmente legato alla scoperta dei reati perpetrati, con attività di risk assessment e risk management*"[1].

In tale contesto, come risulta dall'ordinanza e dai rapporti informativi di polizia valorizzati dal Giudice penale, le cooperative riconducibili a Salvatore Buzzi[2] sono state utilizzate perpartecipare alle assegnazioni pubbliche e per creare liquidità extracontabili da destinare aipubblici ufficiali corrotti ed al pagamento degli illeciti guadagni spettanti ai sodali, avvalendosialtresì di società terze, alcune delle quali molto vicine allo stesso Carminati, per l'emissione di false fatturazioni e di fatturazioni per operazioni inesistenti.

---

[1] Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p. 549.

[2] dal 30.05.1995, consigliere del Consorzio Sociale COIN Società Cooperativa Sociale (c.f. 04940351002)ˇ con sede in Roma via Enrico Gigliola 54/A, costituito il 30.05.1995; dal 15.10.1996 (con brevi interruzioni), consigliere e, dal 24.01.1999 (con brevi interruzioni), Presidente del C.d.A. della Società 29 Giugno Cooperativa Sociale Onlus(p. iva 07066980587)ˇ, con sede legale in Roma via Prospero Colonna n. 37 e sede operativa via Pomona n. 63; dal 15.07.2003, Presidente del C.d.A. della Sarim Immobiliare S.r.l. (cf:07599771008)ˇ, con sede in Roma viale Palmiro Togliatti n. 1639, costituita il 15.07.2003; dal 28.06.2013ˇ, Amministratore unico della Eriches 29 Consorzio di Cooperative Sociali a r.l. (cf: 07704421002)ˇ con sede in Roma Viale Palmiro Togliatti n. 1639, costituita il 29.10.2003; dal 04.10.2007, consigliere della Tolfa Care S.r.l. (cf: 02312630417)ˇ, con sede legale a Pesaro viale Venezia n. 19, e sede operativa, con residenza per anziani denominata "Quinta Stella", sita a Tolfa (RM) via Antonio Gramsci 1; dal 30.06.2004, Presidente del C.d.A. e consigliere del Consorzio Raccolta Differenziata Roma s.c.a.r.l. (cf: 01228050553)ˇ con sede in Roma via dell'Imbrecciato 298/C, costituito il 04.12.2000 a Terni ed il successivo 27.12.2004 trasferita a Roma; dal 15.02.2008, liquidatore del Consorzio Prassi in liquidazioneˇ (cf: 08361991006), con sede in Roma via Pomona 63, costituita il 25.01.2005 ed in liquidazione dal 15.02.2008; dall'11.03.2008, Consigliere del Consorzio Raccolta Differenziata Roma Due s.c.a.r.l. (c.f. 09922781001)ˇ con sede in Roma via Pomona n. 63, costituito l'11.03.2008; dal 26.09.2008, consigliere del Consorzio Raccolta Differenziata Tre (p.i.10163381006)ˇ con sede in Roma via Pomona n. 63, costituito il 26.09.2008; dal 24.11.2009, Vice presidente del C.d.A. e consigliere della SI.AL. Service s.r.l. (p.i. 08562601008)ˇ con sede in Roma via Pietro Bonfante 52, costituita il 14.06.2005; dal 23.06.2011, consigliere di sorveglianza del CNS – Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa (cf: 2884150588)ˇ, con sede legale in Bologna via della cooperazione 3; □ dal 25.03.2012, Vice presidente del C.d.A. e consigliere del Consorzio Città dell'Altra Economia s.c.a.r.l. (p.i. 11947171002)ˇ, con sede in Roma L.go Bernardino Da Feltre snc, costituita il 23.05.2012; dall'11.06.2013, Amministratore Unico della 29 Energy Green S.r.l. (cf. 12449511000), con sede in Roma Viale Palmiro Togliatti 1639.

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"*[3].

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"*.

Privilegiato terreno di influenza da parte del gruppo economico-criminale, come conferma il Collegio del Riesame nel provvedimento citato, è l'Azienda Municipale Ambiente S.p.A., incaricata della gestione dei servizi ambientali in materia di rifiuti, per conto di Roma Capitale, che ne detiene l'intera partecipazione sociale. *"Le emergenze procedimentali hanno evidenziato come nell'ente Ama il fenomeno corruttivo abbia raggiunto la massima espressione inquinando tutte le gare. Tale fenomeno è stato il modo in cui l'associazione di tipo mafioso facente capo a Carminati ha avuto modo di infiltrarsi nella gestione della cosa pubblica. Ed era riscontrabile in ogni gara da quella per la raccolta differenziata a quella per il multimateriale, nell'assegnazione dei lavori per la raccolta delle foglie, nell'emergenza rifiuti"*[4].

Dall'ordinanza cautelare e dalle relative acquisizioni investigative risulta che l'intervento del sodalizio criminale su AMA si è realizzato attraverso l'illecita disponibilità dei vertici della Municipalizzata. Lo ribadisce in modo evidente il Tribunale del Riesame:*"Si rileva in questa sede*

[3] Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p. 3 e p. 551.
[4] Cfr. Ordinanza Tribunale del Riesame del 19.1.2015.

l'asservimento di Panzironi agli interessi dei soggetti economici riconducibili a Buzzi e Carminati. Panzironi riceve elargizioni continue, quale compenso per il mercimonio della sua funzione, e di quelle degli altri pubblici ufficiali che in Ama agivano sotto la sua direzione, anche dopo aver dismesso la carica di amministratore delegato"[5].

Nell'area di influenza di quest'ultimo si colloca – tra gli altri soggetti ricoprenti posizioni decisionali e di rappresentanza nella Società pubblica – Giovanni Fiscon, procuratore (dal 13.4.2012) e poi direttore generale (dal 19.04.2013) di AMA, anch'egli interlocutore privilegiato dell'organizzazione[6]. Le attività tecniche di polizia giudiziaria hanno documentato come la designazione di Fiscon a direttore generale, caldeggiata da parte di soggetti politici vicini al sodalizio, fosse funzionale all'organizzazione criminale e risultasse oltremodo gradita a Carminati e Buzzi, il quale, in più occasioni, esternava il proprio legame di amicizia con lo stesso Fiscon, antecedente alla sua nomina a direttore generale. Tale rapporto privilegiato è risultato funzionale all'assegnazione, con modalità illecite, degli appalti gestiti dalla Municipalizzata in favore di società controllate dal sodalizio. Le attività investigative, infatti, hanno evidenziato come durante le fasi propedeutiche alla pubblicazione dei bandi e all'assegnazione delle gare da parte di AMA SpA, s'intensificassero i contatti tra Buzzi o, in sua vece, Carlo Guarany, e Giovanni Fiscon, con il quale i predetti, sulla base di accordi per la spartizione degli appalti, pianificavano l'istruzione della documentazione necessaria alla presentazione dell'offerta vincente[7].

A tal proposito, l'ordinanza ricostruisce con chiarezza, attraverso numerose intercettazioni telefoniche e ambientali e riscontri precisi e puntuali effettuati "sul campo" dalla polizia giudiziaria delegata, l'interesse manifestato a Fiscon, in qualità di procuratore e poi direttore generale di AMA, dal sodalizio e l'attività illecita posta in essere dagli indagati al fine di "pilotare" l'aggiudicazione delle gara indette dalla Municipalizzata, tra le quali (ma non uniche) le procedure per l'affidamento dei servizi di raccolta, trasporto e conferimento presso l'impianto di compostaggio o presso aree di trasferenza di rifiuti organici (n. 18/2011) e per l'affidamento del servizio di raccolta differenziata porta a porta del c.d. multi materiale (n. 30/2013).

In relazione ai predetti affidamenti sono state definite responsabilità per i reati di cui agli artt. 353, 318 e 319 c.p.

[5] Cfr. Ordinanza Tribunale del Riesame del 19.1.2015.
[6] Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p. 98 e ss.
[7] Cfr. anche Ordinanza Tribunale del Riesame del 19.1.2015.

La gara n. 30/2013 è stata indetta da AMA SpA mediante procedura aperta, suddivisa in 4 lotti, ai fini dell'affidamento "del servizio di raccolta differenziata porta a porta del multi materiale pesante (CER 15 01 06), del multi materiale leggero (CER 15 01 06) e degli imballaggi in vetro (CER 15 01 07) prodotti presso le attività di ristoro e mense di Roma Capitale, per un periodo di 24 mesi".

Il servizio, come da avviso pubblicato sulla GUUE/S n. S159-286519 del 21 agosto 2014, è stata aggiudicata in data 17 luglio 2014:

- al Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa (Bologna), per il lotto n. 1 (valore di 4.752.000,00 euro; numero offerte pervenute: 1) ed il lotto n. 2 (valore di 2.950.000,00 euro; numero offerte pervenute: 2);
- alla Edera Società Cooperativa Sociale (Roma) per il lotto n. 3 (valore di 2.334.800 euro; numero offerte pervenute: 2) ed il lotto n. 4 (valore di 2.774.400,00 euro; numero offerte pervenute: 1);

Le indagini condotte definiscono, con specifico riferimento alla gara in questione, le responsabilità per il reato di cui all'articolo 353 c.p., degli indagati Giovanni Fiscon, nella sua qualità di direttore generale di AMA, Salvatore Buzzi, Franco Cancelli, legale rappresentante, fino al 2006, della Edera, per conto della quale ha continuato ad agire come amministratore di fatto, Salvatore Forlenza, responsabile dell'Area Centro Italia del Consorzio Nazionale Servizi, Massimo Carminati e altri.

La procedura e stata oggetto di turbativa mediante collusioni intervenute tra Fiscon e Buzzi, volte a spostare il termine ultimo di presentazione delle offerte (ab origine fissato al 7 gennaio 2014) e a recepire nell'aggiudicazione gli accordi intercorsi tra i partecipanti. Parimenti, le collusioni tra Cancelli, Fiscon, Forlenza e Buzzi (che agiva in accordo con Carminati) sono state preordinate a concertare la presentazione delle domande e a predeterminare il contenuto delle assegnazioni.

Nella ricostruzione dei fatti compiuta dal GIP di Roma – fondata su numerose intercettazioni telefoniche ed ambientali, dal contenuto esigificato inequivocabili, e riscontri raccolti dalla p.g. delegata – confermata dal Tribunale del Riesame (secondo cui; "*i frenetici scambi di sms tra i due* (Buzzi e Fiscon) *e gli incontri, denotano l'esistenza di interrelazioni e contatti del tutto anomali nel corso di una procedura di aggiudicazione di un appalto*") è risultatoquanto segue.

Già a decorrere dal giorno successivo all'avviso pubblico di gara, ossiadal 30 ottobre 2013, Buzzi ha avviato contatti con Fisconal fine di inficiare la regolarità della procedura[8].

Nella settimana seguente si sono registrate conversazioni tra Buzzi, la sua convivente Alessandra Garrone[9] e Carlo Maria Guarany[10] vicepresidente della Cooperativa "29 Giugno" dalle quali è emersa l'esistenza di intese con Cancelli, della cooperativa Edera, che avrebbero poi dovuto essere recepite nell'atto di aggiudicazione dei lotti e si sono evidenziate alcune criticità per il mantenimento di tali patti[11].

In una successivaconversazione, Buzzi, alludendo alle difficoltà. nel trovare un accordo con Cancelli della Edera, a causa di confliggenti pretese, ha indotto Fiscon a promettere che avrebbe fatto il possibile per spostare il termine per la presentazione delle offerte, come effettivamente avvenne di lì a poco[12].

In una conversazione ambientale del 15 gennaio 2014, proprio a ridosso della gara, Buzzi ha riferito ai suoi collaboratori più stretti quali appoggi politici aveva attivato per aggiudicarsi la gara e ha indicato i nomi delle persone che lo avrebbero aiutato a vincere (persone che Buzzi indica come "*i nostri assi nella manica*")[13].Le conversazioni captate in questo periodo, peraltro, evidenziano il permanere delle frizioni con il Cancelli, che evidentemente non intendeva rispettare gli accordi presi in precedenza. Interviene al riguardo anche Salvatore Forlenza del Consorzio Nazionale Servizi che chiama Buzzi invitandolo a trovare "una quadra" con Cancelli. Tale conversazione è importante per due ordini di motivi: il primo attiene ai rapporti di Forlenza con Buzzi, in quanto questi confida al primo dettagli e particolari dei suoi contatti e della sua rete di relazioni in AMA spa; il secondo riguarda la condivisione tra i due dei motivi "tecnici" di dissenso

[8] Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p. 663.

[9] Alessandra Garrone è convivente di Salvatore Buzzi; dal 24.11.2006, è consigliere e, dal 17.5.2013, anche Vice presidente del CdA della 29 Giugno Servizi Società Coop. di produzione e lavoro (cf: 09229351003), con sede in Roma, alla via pomona n. 63, operante nel settore della pulizie; dal 26.6.2012, consigliere del Consorzio Formula Ambiente Società Coop. Sociale (cf: 02252620402), operante nel settore della raccolta dei rifiuti; dal 4.10.2010, socio della Sarim IMMOBILIARE Srl (p.i. 075997710081255), con sede in Roma, al viale Palmiro Togliatti n. 1639, costituita il 15.7.2003, operante nel settore di locazione di beni immobili propri e sublocazione. Cfr. Ordinanza di custodia cautelare p. 575.

[10] Carlo Maria Guarany è "Vice presidente del CdA e consigliere della società 29 Giugno Coop. Sociale Onlus, consigliere dell'A.B.C. Società Cooperativa Sociale" Cfr. Ordinanza di custodia cautelare p. 570.

[11] Cfr. Ordinanza di custodia cautelare p. 664.

[12] Cfr. Ordinanza di custodia cautelare pp. 664 e 665.

[13] Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p.665.

tra Buzzi e Cancelli, sorto in quanto i lottidella gara n. 30/2013 erano stati "ridisegnati" (evidentemente da AMA spa) in modo diverso da "com'era i quattro prima"[14].

Nella giornata del 18 gennaio 2014, a due giorni di distanza dalla presentazione delle buste con le offerte inerenti alla gara AMA n. 30/2013, sono stati registrati dialoghi dai quali si evince chiaramente che Salvatore Buzzi e Franco Cancelli si erano incontrati per raggiungere una accordo per la spartizione dei lotti della gara. In particolare, il 18 gennaio 2014, Guarany si lamenta al telefono con la Garrone di un'incongruenza tra quanto annotatogli su un "*foglietto*" da Buzzi e quanto, invece, avevano scritto sulla istanza di partecipazione alla gara. Il riferimento, infatti, era alle percentuali relative alle proposte di spesa " *uno virgola uno*", che la Cooperativa avrebbe dovuto presentare entro il 20 gennaio 2014, termine di scadenza del bando AMA. A questo punto, la Garrone passava il telefono a Buzzi, il quale spiegava a Guarany che la percentuale di "*zero cinque, zero quattro*" sul primo lotto andava bene in quanto sarebbero stati gli unici a presentare l'offerta, mentre per il secondo lotto era corretta la percentuale di "*uno virgola uno*" che, essendo più alta dell'altra *"ipotesi" (" quell'altra ipotesi invece è zero quattro, c'è scritto " " più alto de zero virgola quattro"*), avrebbe assicurato loro l'aggiudicazione del secondo lotto.

Un accordo d'illecite intese che viene spiegato nei dettagli e nelle ragioni della sua conclusione – come captato nel corso di un'intercettazione ambientale – anche al Carminati che, messo al corrente di tali dettagli e ragioni, entrava nel merito del riconoscimento di relative "controprestazioni" corruttive di alcuni pubblici ufficiali, con ciò dimostrando la sua cointeressenza nell'aggiudicazione anche di questa gara (così come di altre gare cui partecipavano le cooperative riconducibili al Buzzi).

Infine, l'esistenza di accordi sulla gara tra i partecipanti è, altresì, confermata da una conversazione tra Buzzi e Guarany, dal tenore della quale, in relazione sempre alla specifica gara, parlavano di quanto avvenuto in precedenza, della circostanza che già prima della preparazione delle offerte vi erano stati accordi con il Cancelli per la spartizione dei lotti e per concordare i termini economici delle offerte; e quindi del ruolo della Serviplus Cooperativa sociale a r.l. e dei rapporti di questa impresa con Buzzi, dei problemi insorti che avevano poi determinato, da un lato, la richiesta di intervento di Fiscon e, dall'altro, il tentativo di recupero delle posizioni cercando di "*mettere a posto*" la questione nelle more dell'aggiudicazione[15].

[14] Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p.666.
[15] Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, pp.669 e 670.

La chiusura degli accordi è stata comunicata, 3 giorni prima della scadenza del termine ultimo per la presentazione delle offerte, da Buzzi a Forlenza e Fiscon, per mezzo di un sms, del seguente significativo tenore: *"Nuntiovobisgaudium magnum habemuspapam"* [16].

L'evidenza della turbativa è ribadita in ulteriori conversazioni telefoniche riportate nella ordinanza di custodia cautelare, dalle quali si evincono in modo palese e incontrovertibile la conoscenza delle offerte da parte di Buzzi, l'esistenza di accordi sulla gara tra i partecipanti e le criticità insorte che hanno determinato la richiesta di intervento di Fiscon e il tentativo di recupero delle posizioni, per "mettere a posto" la questione nelle more dell'aggiudicazione.

Nel mese di maggio, all'interno dell'ufficio di Roma, in via Pomona 63, è stato intercettato un dialogo nel corso del quale Buzzi informava i presenti circa la richiesta di 120.000 euro avanzata da un consigliere regionale per il tramite di Franco Cancelli e in altra conversazione si evince che Salvatore Forlenza si è proposto come intermediario per risolvere la questione della dazione[17].

Un analogo modus operandi del sodalizio criminoso nel settore degli appalti pubblici aggiudicati da AMA SpA, si riscontra nella gara n. 18 del 2011,mediante procedura aperta suddivisa in 5 lotti,avente ad oggetto "i servizi di raccolta, trasporto e conferimento presso l'impianto di compostaggio o presso aree di trasferenza di rifiuti organici, per un periodo di 24 mesi", aggiudicata, in data 5 dicembre 2012, da AMA sempre al Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa (per i lotti nn. 2. 3 e 4, del valore di 4.290.000,00 euro ciascuno e lotto n. 5, del valore di 3.510.000,00 euro) e alla Edera Società Cooperativa Sociale (per il lotto n. 1 del valore di 5.070.000,00 euro).

Tutti e quattro i lotti della gara sopra citata sono stati successivamente affidati dall'aggiudicataria Consorzio Nazionale Servizi alle cooperative di Salvatore Buzzi.

Dall'ordinanza del GIP del Tribunale di Roma si rileva che Panzironi, nella qualità di funzionario di fatto apicale[18] di AMASpA, Fiscon, nella qualità di procuratore speciale di AMASpA,

[16] Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p.667.
[17] Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p. 162.
[18] Franco Panzironi: Presidente pro-tempore dell'AMA spa, "pubblico ufficiale a libro paga, partecipa all'associazione fornendo uno stabile contributo per l'aggiudicazione di appalti pubblici, per lo sblocco di pagamenti in favore delle imprese riconducibili all'associazione; garante dei rapporti dell'associazione con l'amministrazione comunale negli anni 2008/2013". Cfr. Ordinanza di custodia cautelare p. 3. Il ruolo centrale dell'interferenza nella gestione dei contratti pubblici affidati da AMA, in favore del gruppo economico criminale, è ribadito nelle valutazioni del Tribunale del Riesame secondo cui: "Si rileva in questa sedel'asservimento di Panzironi agli interessi dei soggetti economici riconducibili a Buzzi e Carminati. Panzironi riceve elargizioni continue, quale compenso per il mercimonio della sua

Anelli, nella qualità di direttore generale di AMASpA[19], e dunque nella loro veste di pubblici ufficiali, in concorso tra loro e mediante collusioni materialmente intervenute tra Fiscon e Buzzi, da un lato, e Panzironi e Buzzi, dall'altro, volte a predeterminare il contenuto delle assegnazioni e il tempo di decorrenza del servizio, hanno turbato anche la gara n. 18/2011, aggiudicata il 5 dicembre 2012 (come da avviso di aggiudicazione, pubblicato in GUUE/S S015-020663 del 22 gennaio 2013).

Anche le vicende salienti di questa procedura risultano ricostruite dall'ordinanza del GIP del Tribunale di Roma con indicazione delle circostanze e con dettaglio di dati fattuali ed elementi indizianti raccolti attraverso un percorso investigativo avviato nel giugno 2012.

Di particolare significatività, si appalesano i seguenti elementi:

- a partire dal giugno 2011, Buzzi è entrato a far parte del Consiglio di Sorveglianza del Consorzio Nazionale Servizi di Bologna[20];
- Buzzi, già venti giorni prima dell'aggiudicazione della gara citata, aveva la certezza di essere affidatario del servizio[21];
- il 4 dicembre 2012, (dunque, prima della formale aggiudicazione, avvenuta il 5.12.2012), tra i soggetti ai quali Buzzi comunica di avere la certezza (anticipata) dell'aggiudicazione della gara n. 18/2011, viene registrato un contatto telefonico (conversazione) con tale Lilia (o Lila) del Consorzio Nazionale Servizi[22] ;
- Il 6.12.2012, giorno seguente all'aggiudicazione della suddetta gara, dai c/c delle società riconducibili a Salvatore Buzzi, venivano effettuati tre distinti bonifici per complessivi euro 30.000,00 in favore della "Fondazione Nuova Italia", riconducibile a Panzironi. In particolare: dal c/c, acceso presso la Banca Prossima, intestato al Consorzio Eriches 29, veniva effettuato un bonifico di euro 10.000,00, in favore della FondazioneNuova Italia sul c/c presso la banca Popolare di Milano, avente come causale"Contributo a sostegno delle attività istituzionali"; dal c/c, acceso presso la Banca Popolare Etica, intestato a Formula Sociale Soc. Coop. Sociale

funzione, e di quelle degli altri pubblici ufficiali che in Ama agivano sotto la sua direzione, anche dopo aver dismesso la carica di amministratore delegato"

[19] Giovanna Giuseppina Anelli: "Procuratore speciale di Ama S.p.A. e Direttore Generale dal 20.9.12 al 2.5.13" prima che le subentrasse Giovanni Fiscon. Cfr. Ordinanza di custodia cautelare p. 6.

[20] Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p. 551.

[21] Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p. 652.

[22] Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p. 753.

Integrata a r.l., veniva effettuato un bonifico di euro 10.000,00, in favoredella Fondazione Nuova sul medesimo conto, avente come causale "Contributo a sostegno delle attività istituzionali"; dal c/c, acceso presso la Unipol Banca, intestato alla Sarim immobiliare S.r.l. veniva effettuato un bonifico di euro 10.000,00, in favore della Fondazione Nuova Italia, con causale "Contributo a sostegno".

Benché non risultino formali contestazioni né a carico di Salvatore Forlenza del Consorzio Nazionale Servizi, né a carico di Cancelli della Edera Cooperativa, le "*situazione anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali*" inducono senz'altro a ritenere saldamente unite, con un unico filo conduttore e un unico disegno criminoso, le vicende che hanno preceduto e accompagnato, fino all'aggiudicazione, sia la prima che la seconda gara indetta dall'AMA.

ATTRIBUIBILITÀ DEI FATTI

In ordine al secondo presupposto, risulta da tutto il materiale investigativo, valorizzato nell'ordinanza di custodia cautelare, sopra illustrato, che i fatti e le condotte illecite, concretizzatisi in una sistematica, reiterata e organizzata attività di corruzione finalizzata a condizionare l'esercizio di funzioni pubbliche per l'acquisizione delle commesse relative ai servizi ambientali gestiti da AMA, siano riferibili al Consorzio Nazionale Servizi, unico aggiudicatario degli appalti.

Al riguardo giova evidenziare quanto segue.

Il Consorzio Nazionale Servizi può essere annoverato tra i consorzi fra società cooperative di produzione e lavoro costituiti a norma della legge 25 giugno 1909, n. 422.

L'art. 34, comma 1, lett. b), del Codice dei contratti pubblici prevede, tra i soggetti a cui possono essere affidati i contratti pubblici, i consorzi tra società cooperative di produzione e lavoro, costituiti a norma della legge 25 giugno 1909, n. 422 e del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, e successive modificazioni. Il successivo articolo 37 del Codice, concernente i raggruppamenti temporanei di imprese e i consorzi ordinari di concorrenti, contiene, al comma 7, una disciplina speciale per i soggetti di cui all'articolo 34, comma 1, lett. b). Esso dispone, infatti, che tali consorzi "*sono tenuti a indicare, in sede di offerta, per quali consorziati il consorzio concorre*". A questi ultimi è fatto divieto di partecipare, in qualsiasi altra forma, alla medesima gara.

La richiamata disciplina assimila, sotto tale aspetto, i consorzi tra cooperative ai consorzi stabili (art. 36, comma 5, del Codice), sulla base del presupposto che entrambi, a differenza dei raggruppamenti temporanei di imprese e dei consorzi ordinari, danno luogo a un *autonomo soggetto di diritto ovvero ad una stabile organizzazione di impresa.*

In tal senso si è espresso anche il consolidato orientamento giurisprudenziale che ha più volte affermato che tali consorzi sono dotati di una soggettività giuridica autonoma e stabile, diversamente da quanto accade per le riunioni temporanee di imprese, sicché il rapporto che legale cooperative consorziate alla struttura consortile è un rapporto di carattere organico. Non è, pertanto, dubitabile che il consorzio sia l'unico soggetto interlocutore dell'Amministrazione appaltante e che il medesimo partecipa alla procedura non come mandatario, ma ex se come portatore di un interesse proprio, anche se finalisticamente collegato allo scopo mutualistico delle consorziate, destinato ad assumere la veste di parte del contratto, con relativa assunzione in proprio di tutti gli obblighi, gli oneri e le responsabilità[23].

Alla luce di quanto sopra, il Consorzio Nazionale Servizi non può che essere qualificato come autonomo soggetto di diritto, dotato di una propria struttura imprenditoriale, che opera in modo continuativo nel settore degli appalti in relazione ai quali si pone come unico soggetto interlocutore di AMA SpA, assumendo la veste di aggiudicatario e parte contrattuale con la relativa assunzione in proprio nei confronti dell'Amministrazione appaltante di tutti gli obblighi, gli oneri e le responsabilità.

Ciò trova ulteriore conferma nel fatto che il Consorzio Nazionale Servizi è destinatario di tutti gli ordinativi di pagamento effettuati da AMA con riferimento agli appalti per i quali è richiesta l'adozione della misura e che, come precisato nello Statuto, il Consorzio svolge attività di supervisione della gestione delle commesse da parte delle consorziate.

Sotto connesso profilo, la diretta riferibilità al Consorzio delle condotte illecite e/o delle situazioni di grave anomalia emerse in sede penale, sopra segnalate, discende dal rapporto di tipo organizzativo-funzionale che lega i soggetti cui sono contestate personali responsabilità per le vicende descritte e l'ente consortile, nonché dalla circostanza per cui la predetta attività illecita sia stata posta in essere anche nell'interesse del Consorzio o comunque si risolva, quanto ai relativi indebiti benefici, a vantaggio del Consorzio medesimo.

---

[23] Consiglio di Stato, VI, 29 aprile 2003, n. 2183, conforme Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 20 maggio 2013, n. 14; in tal senso è anche l'avviso espresso dall'ex Avcp nell'AG n. 49/2013 del 9 ottobre 2013.

In particolare, Salvatore Buzzi e Salvatore Forlenza rivestivano una posizione qualificata all'interno del Consorzio, sia sul piano formale, sia – come documentato dall'attività tecnica di polizia giudiziaria – in termini di concreta influenza e capacità d'incidenza nelle scelte gestionali del Consorzio, che dimostrava, in particolare, di conformarsi alle iniziative del Buzzi, agevolandone l'operatività illecita nell'acquisizione delle commesse da parte di AMA.

Salvatore Buzzi, a partire dal giugno 2011, è entrato a far parte del Consiglio di Sorveglianza del Consorzio Nazionale Servizi, organo – tutt'altro che marginale – cui compete l'obbligo di vigilare sull'osservanza della legge e dello Statuto, così come sul rispetto dei principi di corretta amministrazione[24]. Il Consorzio, infatti, ha assunto un sistema di amministrazione "*dualistico*": l'assemblea nomina il consiglio di sorveglianza che approva i bilanci, svolge le funzioni del collegio sindacale, riferisce all'assemblea ed infine nomina e revoca il consiglio di gestione, il cui compito è la gestione della società.

Sempre nello stesso periodo, Salvatore Forlenza risultava responsabile per il centro sud del Consorzio Nazionale Servizi - Società Cooperativa CNS, titolare, pertanto, di una funzione dirigenziale di sicura rilevanza nell'ambito societario.

Il profilo *della "posizione di Salvatore Forlenza"* tracciato dalla Procura della Repubblica di Roma, ripreso in ordinanza dal GIP, esprime sull'indagato un "*giudizio che si fonda per un verso sul ruolo, non secondario, svolto nella turbativa d'asta*", giudizio sinergicamente potenziato dalla considerazione della trama di rapporti che collegano Forlenza a Buzzi, che se, allo stato, non hanno consentito l'elaborazione di ulteriori incolpazioni, connotano comunque di illiceità la condotta dell'indagato, al punto da far ritenere che l'illecito penale sia una modalità abituale di cui egli si avvale nell'esercizio della sua attività economica.

Di particolare significatività nel senso della vicinanza e del carattere diretto e anche confidenziale dei rapporti di Buzzi con i vertici del Consorzio, nonché della conseguente sua capacità di influenza nelle scelte gestionali dell'ente, si appalesa la ricostruzione di ulteriori vicende connesse all'acquisizione dei servizi ambientali, risultante dall'attività di intercettazione eseguita dalla polizia giudiziaria delegata; in particolare, il tenore dei contatti, captati nell'agosto 2013, con i quali Buzzi – segnalata la disponibilità acquisita da Fiscon di AMA – si assicurava, con immediatezza da pare di Ugo De Francesco, attuale Presidente del Consiglio di gestione, la partecipazione come Consorzio Nazionale Servizi - Società Cooperativa CNS alla gara provvisoria

[24] Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p. 554.

riguardante il trasporto dei rifiuti fuori Roma, per la situazione emergenziale in atto[25]; o ancora, le conversazioni concernenti l'attivazione di un impianti di trattamento dei rifiuti nel territorio della provincia.

Nel corso di una delle conversazioni captate (del 20.4.2013), Buzzi riferiva al suo interlocutore: *"io oggi sono messo bene, sto dentro al consiglio del CNS (Consorzio Nazionale Servizi, ndr), sono ri... riverito.."*[26].

Alle predette evidenze deve aggiungersi il rilievo, pure risultante dal materiale investigativo acquisito, che alcuni soggetti rivestenti incarichi di governo e di gestione del Consorzio hanno intrattenuto con Buzzi rapporti di collaborazione anche di lunga durata nell'ambito di organi di gestione di altra Società.

Deve, pertanto, condividersi la considerazione secondo cui gli interessi e l'atteggiamento di Buzzi appaiono essere, per un lungo arco temporale che giunge sino alle fasi che precedono l'esecuzione dell'ordinanza del GIP, sia quello di vero e proprio *"procacciatore d'affari"* per conto del Consorzio Nazionale Servizi, cosciente del fatto che l'aggiudicazione al Consorzio si traduce in un affidamento alle sue cooperative, sia di imprenditore in proprio del c.d. "terzo settore": in sintesi, è un dato di fatto che gli appalti di AMA spa aggiudicati al citato Consorzio vengono poi affidati dal Consorzio in esecuzione alle associate cooperative del Buzzi.

Risulta, in tal modo, evidente che le condotte illecite siano state poste in essere anche nell'interesse e a vantaggio del Consorzio Nazionale Servizi - Società Cooperativa CNS, e come tali ad esso riferibili.

Occorre aggiungere in proposito una plurima sequenza di elementi, reperiti in ordinanza, di seguito sintetizzati:

- in una conversazione telefonica con Fiscon Buzzi gli chiede di tenerlo presente anche per farlo partecipare alla gara, già menzionata, per l'emergenza rifiuti come Consorzio Nazionale Servizi[27];
- il 4 dicembre 2012, tra i soggetti ai quali Buzzi comunica di avere la certezza (anticipata) dell'aggiudicazione della gara n. 18/2011, viene registrato un contatto telefonico (conversazione) con tale Lilia (o Lila) del Consorzio Nazionale Servizi[28];

[25] Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p. 663.
[26] Cfr. Ordinanza di custodia cautelare p. 1040.
[27] Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p. 663.

- il 14 ottobre 2013 Buzzi inizia a dare istruzioni a Nadia Cerrito sulle modalità attraverso le quali versare 5.000 euro a Salvatore Forlenza[29];
- il 17 gennaio 2014, Buzzi parla a telefono con Forlenza e, chiusa la conversazione, riferisce a Guarany, Buggitti e Caldarelli[30], presenti con lui nella sede della "29 Giugno Servizi Società Cooperativa di Produzione e Lavoro" di via Pomona 63, che Forlenza gli ha detto di aver parlato con il Presidente del Consiglio Regionale del Lazio per il dissidio insorto con Cancelli della cooperativa Edera[31];
- sempre nella sede di via Pomona, parlando con Buzzi e Caldarelli, Guarany riferisce loro che Forlenza del Consorzio Nazionale Servizi gli "ha fatto fare un'offertissima l'altro giorno" (maggio 2014) per il settore della "sicurezza ambiente"; inoltre, che gli avrebbe indicato una società di Firenze con la quale partecipare a gare d'appalto; infine, Guarany riferisce pure che, per una gara indetta dalla ASL A di Roma (evidentemente anche questa di interesse per le cooperative di Buzzi), "ha fatto tutto CNS"[32];
- nel pomeriggio del 16 maggio 2014, all'interno dell'ufficio di via Pomona 63, veniva intercettato un dialogo nel corso del quale Buzzi, sempre in merito alla gara n. 30/2013 di AMA sul multi materiale, informava i presenti circa la richiesta di 120.000 euro avanzata da un Consigliere regionale per il tramite di Franco Cancelli;
- nel corso dello stesso dialogo Buzzi si confronta con Guarany in termini espliciti: "*Buzzi: l'ho detto a Fabrizio ... dello schema che mi ha detto Cancelli ...(inc) ... Cancelli è stato ragionevole ... Guarany: lo schema su che, scusa? Buzzi: sulla Sicurezza ambie (fonetico) ... uno voi ... uno noi ... uno CNS ... uno la destra ... Guarany: eh ... pure a me m'ha detto lo stesso ...*";[33]

---

[28] Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p. 753.
[29] Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p. 567.
[30] Claudio Caldarelli: dal 27.05.2004, consigliere, e, dal 17.05.2013, presidente del C.d.A di Formula Sociale Società Coop. Sociale Integrata a. r.l. Onlus. Assessore all'ambiente, verde pubblico e protezione Civile del Comune di Cerveteri (dal 13.12.1999 al 2003); Assessore all'anagrafe, verde pubblico del Comune di Ardea (2004 – 2006); Assessore alle attività produttive del Comune di Fiumicino (01.06.2008 – 16.12.2009); Assessore alle politiche dei servizi sociali dell'ex Municipio XIX° "Monte Mario" del Comune di Roma - ora XIV° Municipio (da febbraio 2012 a febbraio 2013). Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p. 568.
[31] Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p. 657.
[32] Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p. 165.
[33] Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p. 162. Il "Fabrizio" citato nella conversazione dovrebbe identificarsi in Fabrizio Franco TESTA, "organizzatore e testa di ponte dell'associazione mafiosa di Carminati nel settore politico e istituzionale, coordina le attività corruttive dell'associazione e si occupa della nomina di persone gradite all'organizzazione in posti chiave della pubblica amministrazione" (Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p. 1113).

- sempre nel maggio 2014, Buzzi confida alla Garrone che Forlenza si è proposto come intermediario per risolvere la questione della "*dazione*" a favore dell'indicato Consigliere regionale[34];

RILEVATO che

per quanto riguarda la gara n. 18/2011:

- i contratti con le aggiudicatarie, stipulati nel febbraio-marzo 2013, individuano l'esatta tipologia di prestazione da rendere: raccogliere, trasportare e conferire rifiuti nel Comune di Roma presso mercati rionali, supermercati, negozi di ortofrutta, pubblici esercizi, mense scolastiche e aziendali;
- dai contratti stipulati in data 28 febbraio 2013 tra AMA SpA e l'aggiudicataria Consorzio Nazionale Servizi dei lotti da 2 a 5, risulta che tale aggiudicataria, che poteva procedere al subappalto nei limiti del 30% del suo valore (ai sensi dell'art. 19 del contratto), si è avvalsa per l'esecuzione delle seguenti proprie associate: 29 giugno Cooperativa Sociale Onlus (firma Presidente Salvatore Buzzi); Cosp Tecno Service (firma Presidente Danilo Valuti); Consorzio Formula Ambiente (firma Direttore generale Maurizio Franchini);
- in occasione dei contratti menzionati in sub 3), l'aggiudicataria Consorzio Nazionale Servizi ha prodotto una procura speciale conferita a Salvatore Forlenza in data 14 febbraio 2013 dal rappresentante Brenno Peterlini, con delega alla sottoscrizione di ogni atto afferente i lotti da 2 a 5;
- in data 27 ottobre 2014 sono state inviate da AMA SpA (a firma Fiscon) comunicazioni di estensione del cd. "Quinto d'obbligo" riconosciuto, per i singoli lotti (da 1 a 5), alla Edera Cooperativa Sociale ed al Consorzio Nazionale Servizi, con indicazione degli estremi utili per il versamento degli importi dovuti da AMA SpA[35];

[34] Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p. 162.

[35] Il bando di gara prevedeva che, nel corso della durata del contratto, AMA SpA potesse richiedere all'aggiudicatario di ogni lotto d'incrementare o diminuire le attività fino alla concorrenza di un quinto dell'importo contrattuale, invariate condizioni e termini contrattuali. Inoltre, era prevista la facoltà, ai sensi dell'art. 57, comma 5, lett. b) del D.Lgs. 12.4.2006, n. 163, di affidare ulteriori servizi analoghi a quelli oggetto di gara, per una spesa complessiva ulteriore pari al 50 % dell'importo contrattuale e durata di 12 mesi.

- di recente (11 novembre 2014) AMA SPA ha inviato ulteriori ordinativi di pagamento all'impresa Edera cooperativa ed al Consorzio Nazionale Servizi riferiti alla "coda" contrattuale di cui alla gara n. 18/2011;

per quanto riguarda la gara n. 30/2013:

- i contratti tra AMA SpA e le imprese aggiudicatarie dei rispettivi lotti (Edera Cooperativa Sociale e Consorzio Nazionale Servizi) non sono stati ancora formalizzati benché risalga al 17 luglio 2014 l'aggiudicazione della gara;
- sono stati inviati ad AMA SpA contratti di subappalto stipulati rispettivamente: a) in 31 luglio 2014 da Edera Cooperativa Sociale con l'Impresa Arcobaleno – Società Cooperativa Sociale (rappresentante Armando Marsili); b) in data 4 agosto 2014 dall'impresa 29 giugno Società Cooperativa di Produzione e Lavoro con la Serviplus Cooperativa Sociale (Presidente Bruno Rossi);
- nonostante il contratto non sia ancora formalizzato, le prestazioni previste sono state comunque avviate, come risulta dalla nomina del Direttore di esecuzione del contratto (lettera di incarico del 1° ottobre 2014 in all. 20) e dai primi ordinativi di pagamento inviati in data 24 ottobre 2014 da AMA SPA, aventi quali destinatari l'impresa Edera cooperativa ed il Consorzio Nazionale Servizi;

DATO ATTO

che le innovative misure di straordinaria e temporanea gestione sono attivate dal Prefetto previa valutazione della particolare *"gravità" dei fatti*;

che per rendere ancor più intense le valutazioni sulla gravità dei fatti accertati meritano particolare menzione i seguenti punti che emergono dalla lettura complessiva degli atti a disposizione:

- sul piano più generale, la *degenerazione interna della governance dei soggetti economici* – la galassia delle cooperative (e delle Onlus) di Salvatore Buzzi al centro delle indagini - che, invece di tener fermi i caratteri di mutualità che, è noto, costituiscono condizione premiante nell'ambito delle procedure ad evidenza pubblica, sono stati utilizzati, per interesse di alcuni dirigenti, come mezzo per tutta una lunga e reiterata serie di gravi delitti;

- le interferenze dell'associazione di Massimo Carminati, Salvatore Buzzi ed altri nella programmazione del bilancio pluriennale 2012/2014 e nell'approvazione del bilancio di assestamento del Comune di Roma, in modo da alterare il meccanismo della spesa pubblica ed orientare alla radice il flusso finanziario verso bisogni, magari precostituiti e/o sovradimensionati, che sono stati soddisfatti dalle prestazioni appaltate alle cooperative di Buzzi[36];
- le plurime turbative di gara "studiate", "coltivate" e messe in atto dagli indagati che, inficiando la regolarità di numerose aggiudicazioni di lavori e servizi, hanno gravemente inquinato il sistema di assegnazione delle commesse gestite dall'Azienda Municipalizzata, anche con rilevante pregiudizio per le risorse pubbliche;
- le parallele dazioni corruttive, anzi la "*corruzione da asservimento*", risultando tra le più rilevanti quelle versate da Salvatore Buzzi, anche tramite la sua segretaria Nadia Cerrito, a Franco Panzironi (almeno pari a 15 mila euro mensili a partire dal 2013, oltre a frequenti contributi alla Fondazione Nuova Italia di cui Panzironi è socio fondatore, membro del Consiglio di Amministrazione e Segretario generale);
- infine, l'appartenenza di Salvatore Buzzi al gruppo di comando dell'associazione mafiosa capeggiata da Massimo Carminati.

che non può in alcun modo attenuare il più severo giudizio sulla gravità delle condotte la circostanza per cui il GIP di Roma, pur condividendo le prospettazioni della Procura della Repubblica di Roma sulle responsabilità per turbativa, ha tuttavia escluso l'aggravante di cui all'art. 7 D. l. 13 maggio 1991, n. 152, convertito nella legge 12 luglio 1991, n. 203 (aver agito al fine di agevolare l'associazione di tipo mafioso) tanto per Salvatore Forlenza del Consorzio Nazionale Servizi quanto per Franco Cancelli della cooperativa Edera, "atteso che dagli atti non emergono indizi idonei o sintomatici, tali da far ritenere che sussiste la coscienza agevolatrice del sodalizio criminale da parte dei predetti"[37].

che nei confronti del Forlenza e del Cancelli il GIP ha comunque ritenuto, per la gara n. 30/2013, "sussistere, a livello di gravità indiziaria, il reato di turbativa d'asta, esclusa l'aggravante di aver agito per agevolare l'associazione mafiosa, di cui al capo 16) di incolpazione; per il primo,

[36] Cfr. ordinanza di custodia cautelare p. 166 e ss.

[37] Cfr. Ordinanza di custodia cautelare p. 775.

stante la sua incensuratezza, l'unica fattispecie criminosa ipotizzata nel presente procedimento nonché il ruolo da lui assunto con riferimento alla stessa; il secondo risulta, invece, avere avuto un ruolo più rilevante, essendo diretto interessato all'esito della gara; per questi il pericolo di recidiva si evince anche dal certificato penale dal quale risultano numerosi reati risalenti nel tempo (l'ultimo commesso nel 1978), per lo più per reati contro il patrimonio, nonché un precedente per il reato associativo di cui all'art. 416 c.p. e di omicidio doloso in concorso "[38];

che la valutazione in ordine alle esigenze cautelari per Salvatore Buzzi è riportata nel dispositivo del GIP che, oltre al reato associativo, ritiene provati nei suoi confronti "numerosi reati di corruzione e turbativa d'asta nonché il reato di cui all'art. 12 quinquies, c. 1, D.L. 8.6.1992, n. 306; all'interno dell'associazione ha il ruolo di organizzatore in settore particolarmente redditizio per l'associazione, ovvero nel settore pubblico; è lui che, tramite una rete di cooperative a lui riconducibili, gestisce le attività economiche dell'associazione, in particolare, nei settori della raccolta e smaltimento dei rifiuti, dell'accoglienza dei profughi e rifugiati, della manutenzione del verde pubblico e negli altri settori oggetto di gare pubbliche aggiudicate anche con metodo corruttivo, si occupa, inoltre, della gestione della contabilità occulta dell'associazione e dei pagamenti ai pubblici ufficiali corrotti; la sua condotta è di estremo allarme sociale, stante proprio il suo operare sistematico, nel corrompere i pubblici ufficiali e turbare le gare; è lui stesso che nel corso delle conversazioni (intrattenute con il Carminati, spesso tramite utenze dedicate, ed all'interno dei propri uffici, tramite l'attivazione dello jammer) confessa ripetutamente di pagare "tutti", di avere tutti a "busta paga"[39].

che, in relazione alla rilevata pervasività del sistema corruttivo,al complesso intreccio dei rapporti tra il Consorzio e soggetti investiti di pubbliche funzioni politico-amministrative consolidatisi in diversi anni, al carattere seriale delle condotte, accompagnato dalla oggettiva gravità dei fatti, sussistono i presupposti per l'adozione della più grave misura della straordinaria e temporanea gestione del Consorzio aggiudicatario;

che nella graduazione della gravità dei fatti non può non tenersi conto della circostanza che, come sopra evidenziato, la società in questione e' riuscita ad aggiudicarsi due appalti, sempre grazie ad una turbativa d'asta e ad una mediazione corruttiva;

[38] Cfr. Ordinanza di custodia cautelare p. 1117.
[39] Cfr. Ordinanza di custodia cautelare p. 1111.

che vanno tenute in debita considerazione nella procedura valutativa anche le modalità di esecuzione delle anzidette condotte, caratterizzate da collaudate tecniche organizzative strumentalizzate alla sistematica illiceità nella gestione degli appalti pubblici e funzionali agli scopi dell'individuata associazione criminale di stampo mafioso;

che le misure di sostituzione nella governance del Consorzio non eliminano, in radice, situazioni di contiguità, collegamento e di possibile continuità rispetto ai soggetti e alle vicende complessivamente considerati nel provvedimento penale; né assume rilevanza, ai fini dell'applicazione della misura nei confronti del Consorzio, l'intervenuta adozione nei confronti delle cooperative consorziate esecutrici, dei provvedimenti adottati dal Tribunale di sequestro delle rispettive quote e di nomina degli amministratori giudiziali .

CONFERMATA

in considerazione di tutto quanto sopra, la sussistenza dei presupposti indicati dal comma 1, dell'art. 32 del predetto decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 e ritenute, pertanto, sussistenti le esigenze tutelate dalla norma, atteso che gli elementi emersi nella menzionata ordinanza di custodia cautelare e valorizzati dal Presidente dell'ANAC evidenziano una sistematica condotta illecita, grave e incontrovertibile, riconducibile alla gestione e alle attività del Consorzio Consorzio Nazionale Servizi - Società Cooperativa CNS comunque connesse all'esecuzione dei contratti relativi all'aggiudicazione degli appalti di cui in premessa;

PRESO ATTO

che la predetta richiesta di applicazione delle misure di gestione da attivare nei confronti del Consorzio Nazionale Servizi - Società Cooperativa CNS è stata preceduta dalla comunicazione al Consorzio interessato, in persona del legale rappresentante, dell'avvio del procedimento, con nota prot. n. 21599 in data 22 dicembre 2014 e ritenuto di condividere il predetto iter procedimentale, anche in considerazione della rilevante incidenza nella sfera dell'autonomia privata e di impresa;

che, in relazione alla predetta comunicazione e presa visione degli atti posti alla base della richiesta, il Consorzio Nazionale Servizi - Società Cooperativa CNS ha presentato specifica memoria, trasmessa con nota del 5 gennaio scorso;

RITENUTO

che, dalla ricostruzione effettuata in sede penale, l'attività corruttiva e di indebito condizionamento dell'azione amministrativa, contestata ai soggetti organicamente e funzionalmente legati al Consorzio, lungi dal presentarsi come vicenda episodica, risalente o temporalmente circoscritta, assume rilevanza - oltre che per la sua intrinseca gravità e per la dimensione dell'illecito profitto che ad essa si ascrive (a danno delle risorse pubbliche) - soprattutto in quanto considerata nella serie concatenata dei fatti imputati al "Gruppo economico-criminale", che si protrae nel tempo, con sistematica continuità, e coinvolge, inmodo pervasivo, una fitta rete di soggetti pubblici e imprese, a vario titolo, gravitanti nell'orbita del Consorzio e delle attività ad esso affidate.

Il carattere strutturato del sistema criminoso, che può contare su un complesso intreccio di rapporti, si evince dai numerosi elementi che fanno ritenere, con una valutazione di elevata probabilità, che i fatti di illecita aggiudicazione degli appalti si siano tutti verificati, sia dalla riconducibilità ed dal pieno coinvolgimento delle imprese Consorzio Nazionale Servizi (ed Edera cooperativa sociale) in meccanismi di sistematica illiceità nella gestione degli appalti, sia infine dalla particolare ed estrema gravità dei fatti desunta dal complessivo e reiterato comportamento tenuto dagli autori degli illeciti e dal quadro generale – quello della "Mafia Capitale" - in cui si inseriscono tali fatti, strettamente funzionali agli scopi dell'individuata associazione criminale di stampo mafioso.

PRESO ATTO

di quanto comunicato dal Presidente dell'ANAC, di quanto espresso nelle controdeduzioni presentate dal Consorzio ed esaminato quanto in esse contenuto;

RITENUTE

- fondata la richiesta formulata dal Presidente dell'ANAC di adozione delle più gravi misure previste dalla lett. b), comma 1, del predetto art. 32, per i motivi sopra illustrati;

- sussistenti le condizioni di fatto e di diritto previste dai commi 1 e 2 dell'art. 32 del decreto legge n. 90/2014;

RITENUTO

- pertanto, di dover provvedere alla straordinaria e temporanea gestione, ai sensi dell'art. 32, comma 1, lettera b), del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, del Consorzio Nazionale Servizi - Società Cooperativa (CNS), con

sede in Bologna, via della Cooperazione n. 3 (P.I. 03609840370), procedendo alla nomina di un amministratore cui vengano attribuiti, ex lege, tutti i poteri e le funzioni degli organi di amministrazione della suddetta impresa, limitatamente alla completa esecuzione del contratto di appalto n. 18/2011, avente ad oggetto i "servizi di raccolta, trasporto e conferimento presso l'impianto di compostaggio o presso aree di trasferenza di rifiuti organici, per un periodo di 24 mesi" (esecuzione in via di completamento) e n. 30/2013, avente ad oggetto il "*servizio di raccolta differenziata porta a porta del multi materiale pesante, leggero e degli imballaggi in vetro prodotti presso le attività di ristoro e le mense di Roma Capitate, per un periodo di 24 mesi* (esecuzione appena iniziata), aggiudicati dall'Azienda Municipale Ambiente S.p.A (AMA), rispettivamente:

a) in data 5 dicembre 2012, al Consorzio Nazionale Servizi – Società Cooperativa, relativamente ai lotti nn. 2, 3 e 4, e alla Edera Società Cooperativa Sociale (con sede in Roma, via di Capannelle, 97 – P.I. 06170911009), relativamente al lotto n. 1, e

b) in data 17 luglio 2014, al Consorzio Nazionale Servizi – Società Cooperativa, relativamente ai lotti nn. 1 e 2, e alla Edera Società Cooperativa Sociale, relativamente ai lotti nn. 3 e 4;

dando atto che, per tutto il periodo di applicazione della predetta misura di gestione, l' amministratore sostituira' i titolari degli organi sociali dotati di omologhi poteri soltanto per ciò che concerne la gestione delle attività di impresa connesse all'esecuzione degli appalti da cui trae origine la misura;

– di procedere, preliminarmente, alla nomina di un amministratore, rinviando a successivo atto l'eventuale nomina di un secondo amministratore, in ragione delle necessità che emergeranno da una prima verifica del rapporto contrattuale in questione, e della attuale fase di esecuzione della concessione, 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. Federico Maurizio d'ANDREA**, 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 **dott. Federico Maurizio d'Andrea** 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 atto perduri fino alla conclusione degli appalti in virtù della gravità dei fatti oggetto di indagine e delle particolari esigenze di tutela della legalità;

VISTI

la legge 7 agosto 1990, n. 241; il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163; ildecreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114;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;

DECRETA

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

2. di prendere atto che, con nota n. 2960 del 14 gennaio scorso, il Presidente dell'ANAC ha formulato proposta di straordinaria e temporanea gestione, ai sensi dell'art. 32, comma 1, lettera b), del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, del Consorzio Nazionale Servizi - Società Cooperativa (CNS), con sede in Bologna, via della Cooperazione n. 3 (P.I. 03609840370), procedendo alla nomina di un amministratore cui vengano attribuiti, ex lege, tutti i poteri e le funzioni degli organi di amministrazione della suddetta impresa, limitatamente alla completa esecuzione del contratto di appalto n. 18/2011, avente ad oggetto i "servizi di raccolta, trasporto e conferimento presso l'impianto di compostaggio o presso aree di trasferenza di rifiuti organici, per un periodo di 24 mesi" (esecuzione in via di completamento) e n. 30/2013, avente ad oggetto il "*servizio di raccolta differenziata porta a porta del multi materiale*

pesante, leggero e degli imballaggi in vetro prodotti presso le attività di ristoro e le mense di Roma Capitate, per un periodo di 24 mesi (esecuzione appena iniziata), aggiudicati dall'Azienda Municipale Ambiente S.p.A (AMA), rispettivamente:

a) in data 5 dicembre 2012, al Consorzio Nazionale Servizi - Società Cooperativa, relativamente ai lotti nn. 2, 3 e 4, e alla Edera Società Cooperativa Sociale (con sede in Roma, via di Capannelle, 97 - P.I. 06170911009), relativamente al lotto n. 1, e

b) in data 17 luglio 2014, al Consorzio Nazionale Servizi - Società Cooperativa, relativamente ai lotti nn. 1 e 2, e alla Edera Società Cooperativa Sociale, relativamente ai lotti nn. 3 e 4;

dando atto che, per tutto il periodo di applicazione della predetta misura di gestione, l' amministratore sostituira' i titolari degli organi sociali dotati di omologhi poteri soltanto per ciò che concerne la gestione delle attività di impresa connesse all'esecuzione degli appalti da cui trae origine la misura;

3. di ritenere sussistente la propria competenza a provvedere in ordine alla proposta sopraindicata;

4. di confermare, sotto il profilo soggettivo ed oggettivo, la sussistenza dei presupposti previsti dall'art. 32, comma 1, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90;

5. di ritenere fondata, per tutti i motivi di cui in premessa, la proposta formulata dal Presidente dell'ANAC di adozione delle misure previste dall'art. 32, comma 1,lett. b), del predetto decreto legge;

6. di provvedere alla straordinaria e temporanea gestione del Consorzio Nazionale Servizi - Società Cooperativa procedendo alla nomina di un amministratore cui vengano attribuiti, ex lege, tutti i poteri e le funzioni degli organi di amministrazione della suddetta impresa, limitatamente alla completa esecuzione del contratto di appalto dei "*servizi di raccolta, trasporto e conferimento presso l'impianto di compostaggio o presso aree di trasferenza di rifiuti organici, per un periodo di 24 mesi*" e di appalto dei "*servizio di raccolta differenziata porta a porta del multi materiale pesante, leggero e degli imballaggi in vetro prodotti presso le attività di ristoro e le mense di Roma Capitate, per un periodo di 24 mesi*", dando atto che, per tutto il periodo di applicazione della predetta misura di gestione, l' amministratore sostituira' i titolari degli organi sociali dotati di omologhi poteri soltanto per ciò che concerne la gestione delle attività di impresa connesse all'esecuzione degli appalti da cui trae origine la misura;

7. di procedere con il presente decreto alla nomina di un amministratore, rinviando a successivo atto l'eventuale nomina di altro amministratore, in relazionealle necessità che emergeranno da una prima verifica del rapporto contrattuale in questione, 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;

8. di nominare il **dott. Federico Maurizio d'Andrea** amministratore per la straordinaria e temporanea gestione del Consorzio Nazionale Servizi CNS ai sensi dell'art. 32 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90;

9. di stabilire che la misura straordinaria di gestione applicata con il presente decreto perduri fino alla completa esecuzione degli appalti in premessa;

DISPONE

10. di notificare, nelle forme di legge, il presente decreto al Consorzio Nazionale servizi CNS e all'Azienda Municipale Ambiente S.p.A;

11. 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 e Bologna, all'Avvocatura Generale dello Stato e alla Prefettura di Bologna e alla Amministrazione giudiziaria delle impresi esecutrici: Cooperativa 29 giugno sociale, 29 giugno servizi e Formula sociale ;

12. 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;

13. di disporre la 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 gennaio 2015

IL PREFETTO
Giuseppe Pecoraro