



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 374 del 23 marzo 2016

Fasc. 3873/2014

Oggetto: Affidamento del servizio di igiene urbana, servizi accessori e fornitura di attrezzature e metalli d'uso per la raccolta differenziata del Comune di Sant'Oreste per 7 (sette) anni. C.I.G. 5606888658. Gara d'appalto aggiudicata definitivamente alla società Cooperativa 29 giugno.

Esponente: ATI Onofaro Antonino Srl/Caruter;

Stazione appaltante: Comune di Sant'Oreste;

Importo a base d'asta: € 3.111.325,44/7 anni;

Rif. normativi: artt. 2, 6, 16 c. 13, 29 c. 2, 32, 79, 83, 84 del d.lgs 163/2006 s.m.i., art. 273 del d.P.R. 207/2010.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del

Visto l'articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione;

Visto il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni;

Viste le relazioni dell'Ufficio vigilanza servizi e forniture;

Premessa

Con istanza presentata dall'ATI Onofaro Antonino srl/Caruter, si contestava l'aggiudicazione dell'appalto alla Società Cooperativa 29 giugno - cooperativa sociale onlus.

L'esponente ha fondato le proprie contestazioni sull'ordinanza del 28.11.2014, adottata dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma, in accoglimento delle richieste di misure cautelari reali e personali della Procura della Repubblica di Roma a seguito dell'operazione investigativa nota come "Mondo di mezzo" da cui il procedimento penale n. 30546/2010 R.G.N.R.

I fatti riferiti nell'ordinanza e la loro ricostruzione configurano i reati di turbativa d'asta e di corruzione a carico del Sindaco del Comune di S. Oreste e del RUP, relativamente alla gara per l'affidamento del servizio di igiene urbana in oggetto, servizi accessori e fornitura di attrezzature e materiali d'uso per la raccolta differenziata del Comune di S. Oreste per la durata di sette anni, e aggiudicata alla Coop. 29 giugno. L'esponente, in relazione alle circostanze e ai fatti che emergono dall'ordinanza, ha chiesto l'annullamento in autotutela dell'aggiudicazione definitiva e l'affidamento dell'appalto a proprio favore.

All'esposto sono stati allegati vari documenti afferenti la gara e lo stralcio della predetta Ordinanza.

A seguito dell'avvio del procedimento di vigilanza, il Comune ha dato riscontro trasmettendo cospicua documentazione.

Considerato in fatto

Il Comune di Sant'Oreste aveva stabilito di dare corso ad una procedura ad evidenza pubblica.

La scelta del comune scaturiva anche dalla necessità di provvedere all'inadempienza della società affidataria, Coop. 29 Giugno, (*servizio affidato direttamente con Ordinanza contingibile ed urgente n. 3911 del 2.10.2013*) che avrebbe dovuto attivarsi per la formazione e per l'acquisto delle attrezzature necessarie all'espletamento del servizio di raccolta rifiuti.

Il mancato avvio del progetto per la raccolta differenziata, conseguente all'inadempienza della predetta affidataria, ha reso necessaria la rimodulazione dei parametri della componente economica del servizio da affidare, in ragione dell'accollo finanziario dell'investimento anche dell'attività di formazione e dell'acquisto di attrezzature (contestazione del RUP, nota prot. 290 del 21.01.2014).

Con determinazione n. 162 del 4.03.2014 a firma del Responsabile Tecnico, si revocava la gara (CIG 5531764C0D) e si rinnovava (*ab origine*) il relativo procedimento lasciando inalterati gli elementi ed i criteri valutativi, mentre per l'offerta economica veniva riconsiderata in senso additivo, anche l'attività di formazione e acquisto di attrezzature necessarie all'espletamento della raccolta (CIG 5606888658).

Il nuovo iter si concludeva con l'aggiudicazione in favore della Coop. 29 Giugno Onlus con indicazione del 1° luglio 2014, quale decorrenza del servizio per 7 anni, prorogabile per una ulteriore annualità.

Il contratto di appalto non veniva tuttavia stipulato e si autorizzava la sola consegna anticipata.

Nel frattempo, con decreto prefettizio n. 87370 del 25 marzo 2015, il Prefetto di Roma ha ritenuto sussistenti i motivi di grave ed urgente necessità previsti dal comma 7 dell'art. 141 del D. lgvo 267/00, sospendendo il Consiglio Comunale di S. Oreste e nominando un Commissario Prefettizio, nelle more dell'emanazione del Decreto Presidenziale di scioglimento.

Al Commissario Prefettizio sono stati conferiti i poteri spettanti al Consiglio Comunale, alla Giunta e al Sindaco e considerata, inoltre, la particolare complessità delle funzioni attribuite, in suo ausilio è stato nominato un sub Commissario.

Con tale provvedimento, è stata assicurata all'Ente la continuità nell'esercizio di tutte le funzioni proprie per consentire la prosecuzione dell'attività a favore della collettività.

Con D.P.R. del 17.04.2015 il Consiglio comunale di Sant'Oreste è stato sciolto ed il Commissario prefettizio è stato nominato Commissario straordinario per la provvisoria gestione del comune fino all'insediamento degli organi ordinari a norma di legge.

Nel corso di una riunione informale presso l'Anac, i suddetti funzionari prefettizi hanno consegnato copia dell'Ordinanza n. 744 del 14.02.2014, e copia del D.P.R. del 17.04.2015, di scioglimento del Consiglio comunale di S. Oreste, pubblicato in G.U. n. 101 del 4.5.2015.

Dall'ordinanza n. 744 si desume che il Sindaco aveva disposto la revoca della precedente Ordinanza n. 3911/13 e contestualmente aveva ordinato nuovamente l'affidamento di somma urgenza del servizio di raccolta rifiuti urbani, alla medesima soc. Coop. 29 giugno per l'importo di € 16,370,00 + iva, al mese.

Nel corso della medesima riunione i funzionari prefettizi hanno, inoltre, consegnato copia del provvedimento prefettizio n. 289938 dell'11.12.2014 dal quale si ricava il sequestro della Società Cooperativa 29 giugno disposto dall'A.G. (*i cui mobili/immobili e attività debbono ritenersi integralmente riconducibili, in termini di effettiva titolarità e disponibilità, alla persona di Salvatore Buzzi*) e la nomina degli Amministratori giudiziari.

Con tale provvedimento prefettizio è stato disposto che l'attività della società potesse proseguire anche relativamente all'esecuzione dei contratti in essere con la P.A. solo attraverso l'amministrazione giudiziaria e limitatamente alla durata della stessa.

Alla luce di tale misura di prevenzione patrimoniale con nota dell'11.12.2014, il Prefetto di Roma ha reso noto che l'attività della Società potesse proseguire mediante l'amministrazione giudiziaria e limitatamente alla durata della stessa subordinatamente alle seguenti prescrizioni:

- gli amministratori dovranno comunicare tempestivamente qualsivoglia modifica societaria, nonché ogni ulteriore provvedimento adottato da parte dall'autorità giudiziaria;
- le forze di polizia competenti territorialmente, mediante accessi ispettivi e documentali presso la sede della società, dovranno monitorare costantemente la società.

All'esito di un successivo incontro presso l'ANAC, sono emerse alcune rilevanti nuove circostanze, in particolare:

- 1) la Cooperativa 29 Giugno non sta eseguendo il servizio di igiene urbana per effetto dell'affidamento diretto disposto dal Sindaco del Comune con Ordinanza sindacale n. 744 del 14 febbraio 2014, come rappresentato nella relazione del RUP del 10 marzo 2015 prot. 27542 e confermato anche dagli Commissari Prefettizi, nella prima riunione informale tenutasi presso lo scrivente ufficio in data 16 giugno 2015;
- 2) la Cooperativa 29 Giugno sta invece eseguendo il servizio in base ad un verbale di "*consegna anticipata*" successivo all'aggiudicazione definitiva approvata con Determina del 3 giugno 2014 n. 359 ed in pendenza della stipula contrattuale (non ancora formalizzata).

Nella predetta riunione, il nuovo Direttore generale della Coop. 29 giugno, ha consegnato copia del verbale di consegna anticipata, copia delle fatture di pagamento regolarmente emesse dalla Cooperativa, copia di altra documentazione attinente all'esecuzione del servizio in questione.

Detta documentazione e i fatti ad essa riferibili, non erano stati menzionati dal Responsabile dell'Ufficio Tecnico nella nota di riscontro trasmessa all'Autorità.

A seguito dei chiarimenti forniti dai Commissari giudiziari, con nota del 04.08.2015 n. prot. 99634, è stato chiesto al Responsabile dell'Ufficio Tecnico (p.c. ai Commissari Prefettizi ed ai Commissari Giudiziari) di confermare la circostanza sopra evidenziata e di trasmettere copia del verbale di consegna anticipata delle prestazioni ed ogni altra documentazione utile, attinente all'esecuzione dei servizi.

Sempre nella medesima nota è stato chiesto di illustrare lo stato attuale di esecuzione dei servizi, la loro qualità e la corrispondenza dell'eseguito alle clausole contrattuali.

È stato chiesto, ancora, di indicare gli importi fatturati dall'esecutore e quelli liquidati nel rispetto dell'art. 307 comma 2 del prefato DPR 207/2010.

L'Amministrazione, ha riscontrato la richiesta fornendo i seguenti chiarimenti:

- nella riunione del 30.01.2015 nell'ufficio del Sindaco f.f., presente il Presidente della Coop. 29 giugno, e il Legale rappresentante, non si è fatto cenno alcuno all'esistenza di una "*consegna anticipata*", anzi l'Amministrazione ha continuato a far riferimento all'ordinanza sindacale 3911 del 2013, modificata con successiva ordinanza sindacale n. 744/2014. Infine non risulta pervenuta alcuna documentazione da parte della Cooperativa 29 giugno che attesti lo stato attuale di esecuzione del servizio;
- l'attività di raccolta rifiuti è proseguita al fine di garantire la continuità del servizio, iniziato e in corso, per evitare un disservizio di carattere igienico-sanitario nelle more delle decisioni sul ricorso presentato contro l'aggiudicazione definitiva;
- nonostante la provvisorietà della situazione l'amministrazione comunale in più occasioni ha chiesto alla Cooperativa un incontro per definire le modalità di svolgimento del servizio senza mai ottenere riscontro alcuno (note n. 3635/2015-3540/2015-1253/2015-5673/2014);
- il servizio di raccolta differenziata, svolto in modo continuativo e con un livello qualitativo delle prestazioni nel complesso sufficiente, presenta tuttavia numerose difformità rispetto alle

condizioni contrattuali già definite nello schema di contratto approvato con Determina del 24.07.2014 n. 442, nel bando di gara, nel capitolato di appalto, nel disciplinare tecnico, nell'offerta tecnica presentata dalla Coop. 29 giugno e nella relativa proposta migliorativa.

- l'importo del servizio determinato a seguito della procedura ad evidenza pubblica conclusasi con l'aggiudicazione in favore della Coop. 29 giugno (euro 737.594,86 per il solo anno 2014) risulta sensibilmente superiore sia a quello in precedenza sostenuto dal Comune di Sant'Oreste per la gestione in economia (svolta fino all'anno 2012, in convenzione con l'Unione dei Comuni "Valle del Tevere Soratte" esclusivamente per il conferimento in discarica, Euro 431.113,22), sia rispetto a quello sostenuto sulla base delle ordinanze sindacali di affidamento del servizio alla stessa Cooperativa (euro 526.346,93 nell'anno 2013).
- il costo pro-capite per abitante del servizio (unitario: 126,10€ per abitante non comprensivo del servizio di spazzamento delle strade, di taglio dell'erba e di gestione del centro di raccolta - isola ecologica e con l'impiego di sette unità di personale) è superiore al costo dell'analogo servizio svolto - dalla stessa Cooperativa 29 giugno Onlus e da altre imprese presso i comuni circostanti (Fiano Romano, Castelnuovo di Porto, Rignano Flaminio ecc);
- non si intende procedere alla liquidazione in favore della Cooperativa 29 giugno delle fatture presentate dal mese di gennaio 2015 in quanto non si è in condizione di riscontrare la congruità delle stesse con il servizio reso, non pienamente corrispondente alle clausole contrattuali. Tuttavia, tenuto conto che il servizio è stato e viene svolto e che dalle fatture presentate non emergono in maniera palese ed analitica la tipologia dei servizi effettivamente resi, l'amministrazione, in via cautelativa, ritiene di liquidare le fatture emesse trattenendo però una percentuale del 20% sull'importo mensile fatturato (netto a corrispondere € 28.601,53 oltre iva).

L'Autorità, alla luce degli ulteriori sviluppi della vicenda e dei nuovi fatti rappresentati dal RUP, con nota del 27.10.2015 n. 141254 ha comunicato ai Commissari prefettizi del Comune di Sant'Oreste, al RUP, al Legale rappresentante degli esponenti ed agli Amministratori Giudiziari le risultanze istruttorie approvate dal Consiglio dell'ANAC nella seduta del 21 ottobre 2015, fissando un termine di 30 gg. per eventuali controdeduzioni e relativa documentazione.

I Commissari Prefettizi (nota del 30.1.2015 n.162220) con proprie controdeduzioni hanno auspicato una sollecita definizione della vicenda per eliminare l'incertezza che grava sull'esecuzione del servizio.

Gli Amministratori Giudiziari della Cooperativa 29 giugno Onlus (nota n. 161418 acquisita dall'Ufficio in data 27.11.2015 e successiva del 2.12.2015), hanno prodotto le proprie controdeduzioni sottolineando una sollecita definizione della vicenda e chiedendo l'audizione dinanzi al Consiglio dell'Autorità.

Nella nota controdeduttiva gli Amministratori Giudiziari hanno riconosciuto la complessità della vicenda condividendo le considerazioni rilevate dall'ANAC nella "*Comunicazione di risultanze istruttorie*" compresa la valutazione secondo cui nella fattispecie in esame possa essersi verificata una sorta di "*novazione soggettiva*" (vedi *infra*) con conseguente "*attraazione dell'appalto nella sfera esclusivamente pubblicistica*". Sotto il profilo fattuale hanno riconosciuto l'emersione di diverse inadempienze e profili di criticità come segnalate dall'Ufficio tecnico del Comune, riguardanti le modalità di svolgimento del servizio.

Inoltre, con riguardo all'aspetto contabile del rapporto, gli Amministratori giudiziari della Cooperativa hanno rappresentato che:

- dalla data del 04/09/2014 il Comune ha saldato fatture per € 235.962,60;
- il debito complessivo ammonta ad € 458.431,75;

- in quest'ultimo importo sono incluse le fatture n. 481/2014 e n. 482/2014, relative alla realizzazione dell'isola ecologica che il Comune ha rigettato e rimandato indietro "per errata fatturazione".

L'esponente, (nota del 25.11.2015 n.160033) con proprie controdeduzioni ha ribadito le contestazioni già avanzate nella segnalazione con ulteriori puntualizzazioni a seguito degli sviluppi emersi dalla lettura dell'ordinanza del GIP di Roma e dell'articolo di stampa della testata giornalistica on line "R.it" di Repubblica del 19 novembre 2015, al fine di definire un quadro probatorio certo.

In particolare ha eccepito che *"le direttive approvate dal Consiglio dell'Autorità, seppur corrette in linea di principio, sono state ancorate all'erroneo presupposto della legittimità dell'aggiudicazione della gara alla Cooperativa 29 giugno, forse, perché non è stato apprezzato il concreto tenore dell'ordinanza del GIP di Roma...."*. Per effetto di ciò le risultanze istruttorie sono approdate erroneamente alla conclusione che bisognava valutare gli aspetti della forma scritta del contratto, mai stipulato, e della risoluzione del rapporto scaturente dal fatto che il servizio è stato espletato in violazione della disciplina recata dalla *lex specialis* di gara e del capitolato; e ciò in ragione del fatto che, sotto il profilo logico-giuridico, la non apprezzata manipolazione e falsificazione (recte: sostituzione) dell'offerta della Coop. 29 giugno..... avrebbe dovuto...determinare l'annullamento dell'aggiudicazione della gara alla Coop. e la relativa esclusione, posto che il successivo commissariamento del Comune e della Coop., per legge potrà avere il solo effetto di consentire la prosecuzione degli appalti aggiudicati in situazione di apparente rispetto alle leggi".

L'esponente ha ribadito inoltre la necessità *"di ridefinire l'istruttoria impartendo alla stazione appaltante la direttiva di procedere all'annullamento dell'aggiudicazione della gara alla Coop. 29 Giugno e di provvedere all'aggiudicazione alla migliore graduata ATI Onofaro Antonio srl/Caruter srl, ...fissando il previo principio secondo cui l'aggiudicazione di una gara ottenuta per effetto della sostituzione dell'offerta, indi, per effetto di atti corruttivi e di turbativa d'asta, non può essere mai sanata dalla novazione soggettiva degli Organi della Stazione appaltante e dell'aggiudicataria divenuta tale per effetto di atti di rilevanza illecita"*.

Ha infine presentato istanza di audizione al Consiglio dell'Autorità (nota del 1.12.2015 n. 162692).

In data 3 febbraio 2016, su espressa richiesta delle parti, si è svolta l'audizione dinanzi al Consiglio dell'Autorità, alla presenza:

- per il Comune di Sant'Oreste, dei Commissari Prefettizi e del responsabile dell'Ufficio Tecnico;
- per la Cooperativa 29 giugno Onlus, del Presidente, dell'Amministratore Giudiziario, del Dirigente Generale;
- per Onofaro Antonino srl/Caruter/srl, del legale e da un esponente dell'impresa.

Il Presidente

Nell'audizione le parti hanno ribadito le rispettive note controdeduttive e le memorie aggiuntive.

I Commissari prefettizi hanno presentato ulteriori riscontri con apposita relazione (nota 03.02.2016 n. 18303) dove, in adempimento a quanto rilevato dall'ANAC, (note del 30.12.2015 n. 6423 e n. 29 del 4.01.2016) hanno diffidato la Coop. 29 giugno Onlus ad ottemperare agli impegni assunti.

Inoltre, alla luce della fattispecie esposta e dalle risultanze delle indagini penali hanno chiesto:

- di chiarire se la fattispecie sopra esposta rientri tra quelle che consentono la prosecuzione del rapporto in presenza delle predette misure cautelari, dato che ad oggi non è stato stipulato alcun contratto ed il servizio è iniziato con verbale di "consegna anticipata" il 4 settembre 2014;
- determinare la eventualità della legittimità della stipula di un contratto con una Società Cooperativa i cui rappresentanti (oggi sostituiti dagli Amministratori giudiziari) sono destinatari di misure cautelari restrittive della libertà personale, ovvero se le circostanze penali evidenziate possano costituire causa impeditiva alla stipula del contratto per la perdita dell'idoneità morale.

Il Presidente della Coop. 29 giugno Onlus (nota del 4.02.2016 n. 19168) a seguito dell'audizione dinanzi al Consiglio dell'ANAC ha presentato ulteriore memoria, sollecitando la definitiva regolarizzazione dei rapporti in essere tra le parti mediante la sottoscrizione del contratto.

Valutazioni

Sulla base dell'analisi della ponderosa documentazione acquisita in fase istruttoria, delle motivazioni dell'Amministrazione e della normativa di settore, si rassegnano le conclusioni che seguono.

Il caso in esame presenta molteplici profili critici sostanzialmente riconducibili a due distinti periodi, ovvero quello precedente alla gara, riguardante l'affidamento diretto adottato in via d'urgenza con Ordinanza comunale n. 3911 del 2.10.2013 e quello successivo alla gara indetta nel 2014.

Primo affidamento. L'ordinanza contingibile e urgente n. 3911 del 2 ottobre 2013 con la quale il RUP arch. Placidi aveva individuato la suddetta Coop. 29 Giugno, motivava la scelta sulle “...*indefettibili caratterizzazioni soggettive di intrinseca affidabilità/unicità*...”.

Nonostante questa asserita dote di intrinseca affidabilità, il programmato progetto per l'avvio della raccolta differenziata non è mai stato attivato né tantomeno ha avuto inizio.

Si evidenzia, peraltro, come la Coop 29 giugno Onlus, malgrado l'inadempienza rilevata e contestata, riesca poi a soddisfare i requisiti di affidabilità richiesti nel successivo bando di gara risultando, secondo il verbale della Commissione, in possesso di “tutte le caratteristiche e complessivamente tutti i vantaggi in termini di idoneità e di convenienza”.

Tutta la vicenda prima riassunta assume particolare significato se confrontata con le intercettazioni effettuate dalla P.G. riportate nell'Ordinanza del GIP di applicazione delle misure cautelari.

La dicotomia tra l'aspetto formale della successiva gara (vedi *infra*) nel suo evolversi e la realtà fattuale desumibile dall'Ordinanza del GIP dimostrano e confermano la distanza tra gli aspetti formali esteriori apparentemente corretti e la realtà sottostante che evidenzia invece accordi gravemente fraudolenti tesi alla turbativa ed un evidente e consistente mercanteggiare sulle percentuali e/o sulla entità delle regalie.

Seconda fase. Dalla documentazione in atti risulta che durante la fase di pubblicazione della gara sono pervenute numerose segnalazioni da parte di imprese che a causa della poca chiarezza e scarsa trasparenza sulle regole di gara hanno rinunciato a partecipare.

Per le molteplici discrasie segnalate dagli operatori economici che intendevano partecipare, si è dato corso - come prima ricordato - alla revoca della gara e all'indizione di un nuovo iter sempre per un periodo di 7 anni.

Dall'analisi dello stralcio dell'Ordinanza del 18.11.2014 del GIP del Tribunale di Roma, in seno al procedimento penale n. 30546/2010, è emerso come la suddetta gara sia stata aggiudicata alla Cooperativa 29 Giugno Onlus attraverso e per effetto di una serie di condotte illecite, inclusa la manipolazione e la sostituzione dell'offerta del concorrente, (soc. Coop. 29 Giugno) poi dichiarato aggiudicatario, e che, secondo la ricostruzione dei fatti risultante dalle investigazioni, hanno concretizzato i reati di turbativa d'asta e corruzione.

Nella suddetta Ordinanza, dalle intercettazioni ambientali e telefoniche, è emerso che il Sindaco del Comune di Sant'Oreste, dunque pubblico ufficiale ed il responsabile U.T.C., del Comune di S. Oreste e RUP, anch'egli pubblico ufficiale, risultano essersi accordati con Buzzi (*amministratore della cooperativa aggiudicataria*) e con un (*collaboratore di Buzzi*), prima dell'aggiudicazione per condizionare il percorso della gara ricorrendo anche alla sostituzione delle offerte originariamente presentate con altre redatte ad hoc. Per il loro impegno, il Responsabile U.T.C. del Comune ed il Sindaco avrebbero percepito un'indebita dazione di denaro.

Dalle conversazioni intercettate in data 5.5.2014, si evince che il RUP, dopo aver visionato le offerte per l'appalto in esame, comunicava a Buzzi i punteggi delle altre Cooperative antagoniste, suggerendo a

quest'ultimo di modificare l'offerta già presentata perché in quei termini non poteva risultare vincente e di redigerne una nuova migliorativa e, quindi vincente.

I collaboratori della Coop. 29 giugno incaricati da Buzzi, si mettevano d'accordo per aprire la busta dell'offerta, sostituendola con quella da loro materialmente redatta.

Secondo la ricostruzione dei fatti, così come emergono dalle risultanze investigative e dalle intercettazioni telefoniche ed ambientali, come chiaramente delineate nella citata ordinanza di applicazione di misure cautelari, nelle condotte poste in essere, in collusione tra loro dal Sindaco del comune di Sant'Oreste, dal responsabile dell'Ufficio tecnico del comune, da Salvatore Buzzi e dai suoi collaboratori, sono stati ravvisati i reati di cui all'art. 353, c. 1 e 2 c.p., art. 7 del D.L. 13 maggio 1991, n. 152, conv. nella legge 12 luglio 1991, n. 203, in quanto è stato predeterminato il contenuto dell'affidamento e, nell'imminenza dell'affidamento, a termini scaduti, sono state sostituite le offerte presentate con altre, preparate ad arte, pervenendo in tal modo alla conclamata turbativa della gara per l'affidamento del servizio in oggetto.

In concreto le vicende relative alla procedura e alla aggiudicazione della gara hanno subito una serie di gravi condizionamenti e di interventi distorsivi quasi sempre fraudolenti tali da integrare le condotte riferibili ai reati di turbativa d'asta, di corruzione e con l'aggravante del fine di agevolare l'associazione facente capo al Buzzi.

Da ciò discende che l'azione di predeterminazione del contenuto dell'affidamento e la sostituzione delle buste delle offerte e, in generale, le condotte collusive e le corrottele hanno reso la gara del tutto irregolare e viziata *ab origine* e, pertanto, da rinnovare integralmente secondo parametri e requisiti di piena trasparenza ed integrità, nel rispetto della libera concorrenza, a tutela degli operatori economici che operano legalmente e correttamente.

Per quanto precede, considerata la estrema gravità dei fatti oggetto della presente istruttoria, fatti di natura intrinsecamente delittuosa e riconducibili alle fattispecie dei reati contro la Pubblica amministrazione, si ritiene di non poter assumere se non un atto che non si limiti alla revoca dell'aggiudicazione ma alla più grave e radicale decisione di annullamento dell'intera procedura.

Questa opzione tiene conto anche della circostanza, non secondaria, che il contratto di appalto avente ad oggetto le prestazioni in esame non è stato mai stipulato e che all'aggiudicazione definitiva, dunque, non ha fatto seguito alcun atto di natura negoziale che potesse sancire l'effettivo sorgere del vincolo contrattuale, ex art. 11, comma 13 del Codice dei contratti pubblici.

Inoltre, va ancora tenuto in considerazione che la Cooperativa 29 giugno Onlus sta eseguendo il servizio di raccolta differenziata con costi molto più elevati di quelli previsti per servizi analoghi in comuni limitrofi, a fronte, peraltro, di prestazioni molto più estese di quelle svolte nel comune di Sant'Oreste. A ciò poi va aggiunto che il bando di gara in oggetto prevede anche una durata (7 anni) significativamente superiore a quella normalmente prevista in bandi simili (3-5 anni).

Relativamente poi alla posizione del segnalante, il suo interesse (di fatto) a subentrare quale nuovo aggiudicatario dell'appalto manifestata nell'esposto, nel caso in esame, recede del tutto rispetto alle superiori esigenze di eradicare integralmente dall'ordinamento la procedura esaminata con i vizi e le gravi illecità e irregolarità che l'hanno contraddistinta.

Peraltro non appare neppure condivisibile il ricorso alle ipotesi di cui all'art. 140 del Codice dei Contratti poiché la previsione normativa al riguardo contempla fattispecie non perfettamente collimanti con la situazione in esame. Infatti il citato articolo contempla la risoluzione del contratto mentre nella situazione in esame vi è soltanto una "*consegna anticipata*" a cui non è mai seguita la stipula del relativo contratto. Infine e soprattutto le gravi azioni delittuose poste in essere, così come delineate nell'ordinanza del GIP hanno stravolto in profondità la procedura di gara al punto da non poter in

alcun modo fare riferimento alle risultanze della gara stessa. E, quindi, ne discende l'impossibilità di poter vantare una qualsivoglia pretesa ad un interpello da parte degli altri partecipanti alla gara.

La proposta di travolgimento dell'intera procedura di gara, quale soluzione da indicare ai commissari prefettizi su cui ricade formalmente il compito di assumere l'atto di annullamento dell'iter procedimentale, ovviamente nel rispetto delle loro autonome prerogative e responsabilità, non si pone, infine, in contrasto con l'attuale amministrazione giudiziaria in cui versa la società Coop. 29 giugno Onlus, bensì costituisce un naturale epilogo dell'appalto in esame, ove si considerino tutti i fatti e i comportamenti prima descritti quale cornice di fondo entro cui è maturato l'illecito ed illegittimo affidamento alla predetta società.

Sono altresì emerse varie inadempienze e profili di criticità come segnalate dall'Ufficio tecnico del Comune, riguardanti le modalità di svolgimento del servizio da parte della Cooperativa 29 Giugno.

Per altro verso, nella presente fattispecie, si è verificata una sorta di "novazione soggettiva" sia relativamente alla S.A. (i vertici del Comune di S. Oreste sono stati rimossi e sostituiti dai Commissari prefettizi) sia relativamente all'affidamento del servizio (i vertici della Coop. 29 Giugno sono stati rimossi e sostituiti dagli Amministratori giudiziari); ciò comporta l'attrazione dell'appalto nella sfera esclusivamente pubblicistica, aspetto da cui non si può prescindere ai fini di una coerente definizione della vicenda.

Tutto ciò considerato e ritenuto

DELIBERA

- l'azione di predeterminazione del contenuto dell'affidamento e la sostituzione delle buste delle offerte e, in generale, le condotte collusive e le corrotte - sulla base della precedente ricostruzione dei fatti - hanno reso la gara in oggetto del tutto irregolare e viziata *ab origine* e, pertanto, da rinnovare integralmente secondo parametri e requisiti di piena trasparenza ed integrità, nel rispetto della libera concorrenza, a tutela degli operatori economici che operano legalmente;
- la radicale illiceità della gara e la mancata stipula del contratto non giustificano la pretesa del segnalante al subentro nell'affidamento dell'appalto invocata ex art. 140 del Codice dei contratti, disposizione normativa che, sotto altro profilo, non impone alla stazione appaltante di interpellare i partecipanti alla gara, ricorrendone i presupposti ivi previsti, bensì di valutare discrezionalmente il ricorso all'interpello;
- l'invio della presente deliberazione al Commissario Prefettizio e al sub-Commissario, con la richiesta di comunicare entro 30 giorni dalla notifica del presente atto le decisioni da assumere in merito al presente appalto;
- l'invio della presente deliberazione agli Amministratori giudiziari della Cooperativa 29 giugno Onlus e all'esponente;
- l'invio della presente deliberazione - ai sensi dell'art. 6, comma 13 del Codice dei contratti pubblici - alla Procura della Repubblica di Roma ed alla Procura della Corte dei Conti per i profili di propria competenza.

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 31 marzo 2016

Il Segretario, Maria Esposito