



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Ill.mo sig. Prefetto di Roma

Oggetto: Richiesta di straordinaria e temporanea gestione del Consorzio Nazionale Servizi società cooperativa di Bologna e della Edera società cooperativa sociale a r.l. di Roma - (art. 32, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114).

Con la presente si propone all'ill.mo Prefetto di Roma di adottare la misura della straordinaria e temporanea gestione, prevista dall'art. 32, comma 1, lett. 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 di Bologna e della Edera Società cooperativa di Roma relativamente all'appalto di *“servizi di raccolta, trasporto e conferimento presso l'impianto di compostaggio o presso aree di trasferimento di rifiuti organici, per un periodo di 24 mesi”* e all'appalto di *“servizio di raccolta differenziata porta a porta del multi materiale pesante, leggero e degli imballaggi in vetroprodotti presso le attività di ristoro e le mense di Roma Capitale, per un periodo di 24 mesi”*.

Ai fini di una maggiore chiarezza espositiva, l'illustrazione delle ragioni a sostegno della richiesta sarà preceduta da una breve disamina delle disposizioni di cui all'art. 32 del citato decreto e da una sommaria ricostruzione dei fatti che hanno condotto alla proposta odierna.

Malgrado la recente introduzione dell'art. 32, le misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio sono state già oggetto di numerose applicazioni¹. La conversione parlamentare del decreto, accanto a meri aggiustamenti formali (si veda la modifica del riferimento all'art. 19 del medesimo decreto contenuta nel comma 1) o a previsioni di nuovi obblighi di semplice comunicazione (è stabilito che della richiesta del Presidente dell'Anac sia informato il procuratore della Repubblica), ha introdotto anche novità sostanziali e procedurali significative (la più importante delle quali è certamente quella che consente l'adozione della misura anche nei confronti dei concessionari di lavori pubblici o di

¹ I provvedimenti di commissariamento disposti dai prefetti e le relative richieste sono reperibili nel sito dell'Autorità nazionale anticorruzione, in un'apposita sezione denominata “Misure straordinarie – art. 32, d.l. n. 90/2014”.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

contraenti generali, innestata nel primo comma) – alcune delle quali, invero, già anticipate in via interpretativa².

Rinviando integralmente a quanto già argomentato nelle precedenti proposte, ci si limiterà in questa sede a una brevissima disamina delle principali questioni interpretative.

L'art. 32 persegue un duplice obiettivo: il primo è quello di evitare che le doverose indagini della magistratura penale su fatti illeciti connessi alla gestione degli appalti o delle concessioni di lavori pubblici possano impedire o ritardare la conclusione di opere pubbliche, soprattutto nel caso in cui queste rivestano un'importanza strategica per il Paese, ovvero possano compromettere la prestazione di servizi e forniture, a maggior ragione in quei casi in cui si tratti di servizi indifferibili ai quali deve essere garantita la necessaria continuità; l'altro è di impedire che l'esigenza di esecuzione dell'appalto o della concessione si possa tradurre nell'attribuzione di un (indiretto) vantaggio all'autore dell'illecito, il quale si troverebbe a conseguire il profitto della propria attività criminosa³.

Al fine di soddisfare tale duplice finalità, il legislatore ha conferito al Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione il potere di intervenire, all'esito di una valutazione sulla gravità dei fatti accertati, attivando due distinti procedimenti, tra loro alternativi.

In primis, il Presidente può proporre al prefetto competente di ordinare la rinnovazione degli organi sociali. Tale richiesta è finalizzata ad estromettere dalla *governance* societaria il soggetto coinvolto nei fatti illeciti; la mancata ottemperanza all'ordine, entro il termine di trenta giorni, comporta l'adozione, da parte del prefetto, di un provvedimento di straordinaria e temporanea gestione dell'impresa appaltatrice "*limitatamente alla completa esecuzione del contratto di appalto o della concessione*" (art. 32, comma 1, lettera a).

In secondo luogo, ove all'esito di una valutazione complessiva risulti la particolare gravità della fattispecie, il legislatore prevede che, su proposta del Presidente dell'Autorità, il prefetto possa disporre direttamente il commissariamento coattivo.

I presupposti per la richiesta e l'applicazione di tali misure, nel disegno del legislatore chiaramente alternative, sono identici. Tuttavia, la seconda – ritenuta più grave in quanto molto più invasiva e penetrante rispetto all'autonomia imprenditoriale – è consentita solo in presenza di una valutazione che accerti il maggiore livello di gravità dei fatti.

Come in ogni provvedimento cautelare, due sono i presupposti alla base della richiesta del Presidente dell'Anac. Il primo attiene al "*fumus boni iuris*" che implica l'acquisizione di elementi concreti in ordine al fatto che l'appalto o la concessione siano connessi a un'attività di tipo illecito. Deve trattarsi, di elementi tali da far ritenere, con una qualificata probabilità, che il fatto della illecita aggiudicazione di un appalto si sia verificato.

² Ci si riferisce, in particolare, all'individuazione del prefetto competente *ratione loci* oggi specificamente individuato dal comma 1 nel prefetto del luogo in cui ha "sede la stazione appaltante". Nella richiesta di commissariamento avanzata con riferimento alla Impresa Costruzioni Giuseppe Maltauro S.p.A. e all'appalto relativo alle c.d. "Architetture di servizio", in data 10 luglio 2014, la disposizione di cui al comma 1 dell'art. 32, che conteneva la generica locuzione di "prefetto competente" era stata già interpretata nel senso di ascrivere la competenza in capo al prefetto del luogo in cui ha sede la stazione appaltante e alle medesime conclusioni era giunto anche il Prefetto di Milano nel successivo provvedimento.

³ Alle medesime conclusioni perviene l'ordinanza del Consiglio di Stato, sez. IV, 16 settembre 2014, n. 4089/2014.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Il secondo presupposto è collegato alla graduazione della gravità del fatto accertato che consente di optare per una o l'altra delle due misure. Ne consegue che la proposta delle misure di cui al comma 1, lettera b) sarà avanzata al prefetto ove tale valutazione induca a ritenere che i fatti siano connotati da una particolare gravità. Esemplicativamente, la valutazione in ordine al livello gravità potrà fondarsi sul complessivo comportamento tenuto dall'autore dell'illecito, sulla pervasività del sistema corruttivo, sul coinvolgimento della compagine societaria nella gestione illecita dell'appalto, sulla permanenza negli *asset* societari di soggetti con una notevole capacità di influenzare le scelte dell'impresa o la presenza di ulteriori elementi attestanti il rischio di condizionamenti illeciti nella esecuzione del contratto in essere.

La proposta di adozione del commissariamento si basa su due presupposti oggettivi:

- a) la sussistenza del *fumus boni iuris*, come sopra brevemente ricostruito, nell'accertamento del quale devono emergere fatti connotati da una "considerevole gravità";
- b) l'attribuibilità dei fatti e delle condotte di cui al punto precedente all'impresa aggiudicataria di un appalto, a un concessionario di lavori pubblici o a un contraente generale.

Con riferimento alla vicenda in esame, 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, dott.ssa Flavia Costantini, in data 28 novembre 2014, nell'ambito del procedimento penale n. 30546/10 R.G.N.R.

Quest'ultima ordinanza – da ritenersi in questa sede integralmente richiamata – ricostruisce con assoluta chiarezza l'attività illecita posta in essere da un sodalizio organizzato secondo il vincolo associativo e per i fini di cui all'art. 416 bis. L'associazione, con a capo Massimo Carminati, ha utilizzato il metodo mafioso per 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.

Le indagini svolte hanno consentito di evidenziare, come si legge nella citata ordinanza, che nella strategia di penetrazione della P.A., *lato sensu* considerata, finalizzata a ottenere il controllo di lavori pubblici e di singole attività economiche, il metodo mafioso, come sopra delineato, ha avuto precisa efficienza causale, sia nella elaborazione strategica che nel concreto esercizio⁴. L'attività di *Mafia Capitale*, al fine di aggiudicarsi illecitamente gli appalti pubblici, si è avvalsa anche di vari metodi tipicamente corruttivi, accomunati dalla permeazione degli enti locali e delle società da questi controllate.

La ricostruzione dell'operatività di *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 l'attività posta in essere da una burocrazia illecita (costituita dal *capitale umano* a disposizione dei soggetti apicali, Buzzi e Carminati e, sul versante pubblico, da amministratori e dirigenti di società pubbliche, proiezioni dell'associazione nel settore politico e

⁴ Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p. 59.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

amministrativo) che si è avvalsa di una contabilità illecita, di sedi sociali dove i componenti dell'organizzazione si incontravano, di modelli organizzativi illeciti finalizzati alla commissione dei reati, con separazione di competenze e distinzione di ruoli⁵.

A tale organizzazione è preposto Salvatore Buzzi il quale, 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”*⁶.

Uno dei territori privilegiati del sodalizio criminale è l'Azienda Municipale Ambiente S.p.A. o, in forma abbreviata, “AMA S.p.A.”, incaricata della gestione dei servizi ambientali in materia di rifiuti, la quale ha, quale socio unico, Roma Capitale. Il gruppo criminale ha svolto una pesantissima attività di *lobbying* al fine di allocare in posizioni decisionali di rilievo di Ama uomini a sé fedeli, a cominciare dal direttore generale, Giovanni Fiscon⁷.

Ai fini che qui interessano, l'ordinanza ricostruisce con chiarezza, attraverso numerose intercettazioni telefoniche e ambientali e riscontri precisi e puntuali effettuati “sul campo” dalla polizia giudiziaria delegata, l'attività illecita posta in essere dagli indagati al fine di “pilotare” l'aggiudicazione della gara indetta da AMA S.p.A., mediante procedura aperta, suddivisa in 4 lotti e avente ad oggetto “l'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”⁸.

Tale gara (n. 30/2013) è stata indetta il 29 ottobre 2013 da Ama S.p.A. che ha designato, quale responsabile unico del procedimento, Giovanni Fiscon. Essa è stata suddivisa in quattro lotti e la scadenza del termine per la presentazione delle offerte è stato inizialmente stabilita per il 12 dicembre 2013 e poi prorogata al 7 gennaio 2014.

La suddetta gara è stata aggiudicata, in data 17 luglio 2014, al Consorzio Nazionale Servizi Soc. Coop. di Bologna, per quanto concerne il lotto n. 1 (del valore di 4.752.000,00 euro) e il lotto n. 2 (del valore di 2.950.000,00 euro) e alla Edera Soc. Cooperativa Sociale di Roma per quanto concerne il lotto n. 3 (del valore di € 2.334.800,00 euro) e il lotto n. 4 (del valore di € 2.774.400,00 euro)⁹.

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

⁵ Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p. 549.

⁶ *ivi*, p. 3 e p. 551.

⁷ *ivi*, p. 98 e ss.

⁸ I lotti sono contraddistinti dai seguenti CIG: 5326847D31 per il 1° lotto; 53268553CE per il 2° lotto; 5326863A66 per il 3° lotto; 53269008EF per il 4° lotto. Si veda più diffusamente la nota informativa del Gen. B. F. Carofiglio, p. 3.

⁹ Si veda in argomento l'avviso pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Unione Europea S S159-286519 del 21 agosto 2014.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

generale dell'Ama S.p.A., Salvatore Buzzi, Franco Cancelli, legale rappresentante, fino al 2006, della Edera, per conto della quale ha continuato ad agire fino alla data odierna, Salvatore Forlenza, responsabile dell'Area Centro Italia del Consorzio Nazionale Servizi, Massimo Carminati e altri.

La procedura è stata oggetto di turbativa mediante collusioni intervenute tra Fiscon e Buzzi, volte a spostare il termine ultimo di presentazione delle offerte (*ab origine* fissato in data 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.

In particolare, nella ricostruzione dei fatti compiuta dal GIP di Roma – fondata su numerose intercettazioni telefoniche ed ambientali, dal contenuto e significato inequivocabili, e su riscontri raccolti dalla p.g. delegata – è risultato che:

- a) già a decorrere dal giorno successivo all'avviso pubblico di gara, ovvero dal 30 ottobre 2013, Buzzi ha avviato contatti con Fiscon al fine di inficiare la regolarità della procedura¹⁰;
- b) nella settimana seguente si sono registrate conversazioni tra Buzzi, la sua convivente Alessandra Garrone¹¹ e Carlo Maria Guarany¹², 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 patti¹³;
- c) in una successiva conversazione, 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 poco¹⁴;
- d) in una conversazione ambientale del 15 gennaio 2014, proprio a ridosso della gara, Buzzi ha riferito ai suoi collaboratori più stretti (Alessandra Garrone, Carlo Maria Guarany, Emanuela Bugitti, Claudio Bolla e Paolo Di Ninno¹⁵) quali appoggi politici aveva attivato per aggiudicarsi

¹⁰ Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p. 663.

¹¹ Alessandra Garrone è convivente di Salvatore Buzzi; dal 24.11.2006, è consigliere e, dal 17.05.2013, anche Vice Presidente del C.d.A. della 29 Giugno Servizi Società Coop. di Produzione e lavoro (cf: 09229351003), con sede in Roma, alla via Pomona n. 63, operante nel settore delle pulizie; dal 26.06.2012, consigliere del Consorzio Formula Ambiente Società Coop. Sociale (cf: 02252620402), operante nel settore della raccolta dei rifiuti; dal 04.10.2010, socio della Sarim Immobiliare S.r.l. (p.i. 07599771008)1255, con sede in Roma, al viale Palmiro Togliatti n. 1639, costituita il 15.07.2003, operante nel settore di locazione di beni immobili propri e sublocazione. Si veda la nota informativa, alla p. 5.

¹² Carlo Maria Guarany è “Vice presidente del C.d.A e consigliere della società 29 Giugno Coop. Sociale Onlus, consigliere dell'A.B.C. Società Cooperativa Sociale”. Si veda l'ordinanza di custodia cautelare alla p. 570.

¹³ *ivi*, p. 664.

¹⁴ *ivi*, pp. 664 e 665.

¹⁵ Emanuela Bugitti è collaboratrice di Buzzi e occupa della alterazione documentale finalizzata a interferire con i processi decisionali della Pubblica Amministratore (Cfr. la nota informativa in data 16 dicembre 2014, a firma del Gen. B. F. Carofiglio, p. 5) e fa parte “della segreteria Cooperativa 29 Giugno” (Cfr. ordinanza di custodia cautelare, p. 579); Claudio Bolla è “procuratore del Consorzio Eriches 29 (Cfr. ordinanza di custodia cautelare, p. 482); Paolo Di Ninno “è il commercialista di fiducia di Buzzi, gestisce la contabilità occulta dell'attività corruttiva dell'associazione” (Cfr. la nota informativa citata, p. 5).



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

- 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”)¹⁶;
- e) successivamente, Salvatore Forlenza del Consorzio Nazionale Servizi ha chiamato Buzzi e lo ha invitato a trovare “una quadra” con Cancelli e ad appianare il contrasto originato dal fatto che i lotti erano stati “ridisegnati” (evidentemente da Ama S.p.A.) in modo diverso da com'erano originariamente¹⁷;
 - f) 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;
 - g) 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 sms¹⁸;
 - h) l'evidenza della turbativa è ribadita in ulteriori conversazioni telefoniche riportate nella ordinanza di custodia cautelare, al cui contenuto integralmente si rinvia, dalle quali si evincono in modo palese e incontrovertibile la conoscenza delle offerte da parte di Buzzi¹⁹, 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'aggiudicazione²⁰;
 - i) nel mese di maggio, all'interno dell'ufficio di Roma, 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 dazione²¹.

Dalla documentazione agli atti, inoltre, è agevolmente ricavabile una serie di elementi, dati e fatti che attesta come si sia consolidato un *modus operandi* del sodalizio criminoso nel settore degli appalti pubblici aggiudicati da Ama S.p.A., che fa da ponte senza soluzione di continuità tra la sopra citata gara n. 30/2013 e un'altra gara “gemella” (la n. 18 del 2011) avente ad oggetto “i servizi di raccolta, trasporto e conferimento presso l'impianto di compostaggio o presso aree di trasferimento di rifiuti organici, per un periodo di 24 mesi” e aggiudicata, in data 5 dicembre 2012, da Ama S.p.A., sempre al Consorzio Nazionale Servizi Soc. Coop. di Bologna (per il lotti nn. 2, 3 e 4, del valore d 4.290.000,00 euro

¹⁶ Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p. 665.

¹⁷ Si veda la nota informativa in data 16 dicembre 2014, a firma del Gen. B. F. Carofiglio, p. 6.

¹⁸ Il testo del messaggio, come si legge nell'ordinanza di custodia cautelare, è “*Nuntio vobis gaudium magnum habemus papam*”.

¹⁹ Si veda la nota informativa in data 16 dicembre 2014, a firma del Gen. B. F. Carofiglio, p. 6 e ss.

²⁰ *ivi*, p. 7.

²¹ Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p. 162.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

ciascuno e lotto n. 5, del valore di 3.510.000,00) e alla Edera Soc. Coop. Sociale di Roma (per il lotto n. 1 del valore di 5.070.000,00 euro).

Dall'ordinanza del Gip del Tribunale di Roma si rileva che Panzironi, nella qualità di funzionario di fatto apicale di Ama S.p.A., Fiscon, nella qualità di procuratore speciale di Ama S.p.A., Anelli nella qualità di direttore generale di Ama S.p.A., 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.

In particolare, 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'Ama²².

Infatti, come si legge nell'ordinanza di custodia cautelare:

- a) a partire dal giugno 2011, Buzzi è entrato a far parte del Consiglio di Sorveglianza del Consorzio Nazionale Servizi di Bologna²³;
- b) il 14 ottobre 2013, Buzzi ha impartito istruzioni a Nadia Cerrito²⁴ sulle modalità attraverso le quali versare cinquemila euro a Salvatore Forlenza;
- c) Buzzi, già venti giorni prima dell'aggiudicazione della gara citata, aveva la certezza di essere affidatario del servizio²⁵;
- d) il giorno successivo all'aggiudicazione della gara n. 18/2011, alcune società di Buzzi hanno erogato a favore della Fondazione Nuova Italia, riconducibile a Franco Panzironi, una somma pari a trentamila euro;
- e) nella relazione sulla gestione del bilancio al 31 dicembre 2012 della Coop. Sociale 29 Giugno Onlus, è stato rilevato che tutti e quattro i lotti della gara sopra citata sono stati successivamente affidati dall'aggiudicataria Consorzio nazionale servizi alle cooperative di Salvatore Buzzi;
- f) il quadro che si è definito, e che trova conferma nella conversazione del 19 novembre 2013 intercorso tra Paolo di Ninno, commercialista di fiducia di Buzzi e gestore della contabilità occulta dell'associazione²⁶ e un interlocutore non identificato, è che le cooperative riconducibili a

²² Si veda più diffusamente la nota informativa in data 16 dicembre 2014, a firma del Gen. B. F. Carofiglio, p. 13 e ss.

²³ Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p. 551.

²⁴ Nadia Cerrito ha rivestito ruoli formali in alcune delle cooperative riconducibili al gruppo Buzzi, e segnatamente: dal 13.01.2010, consigliere e vice presidente del CdA di Formula Sociale Società Coop. Sociale Integrata a r.l.; dal 24.11.2006 al 01.07.2010, consigliere della 29 Giugno Servizi Società Coop. di produzione e lavoro. La Cerrito ha rivestito il ruolo di custode delle scritture contabili illecite dell'articolazione di mafia capitale volta alla permeazione illecita della pubblica amministrazione e di gestore della cassa illecita dell'organizzazione e, in particolare, i movimenti di denaro contante, utilizzati da Buzzi per remunerare Franco Panzironi, Massimo Carminati, Marco Clemenzi, Claudio Bolla e Salvatore Forlenza. Si veda l'Ordinanza di custodia cautelare, p. 567.

²⁵ *ivi*, p. 652.

²⁶ *ivi*, p. 111.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Buzzi in quanto associate al Consorzio nazionale servizi di Bologna sono beneficiarie delle assegnazioni dei servizi in questione;

- g) più in generale, Buzzi sembra rivestire, per un lungo arco temporale, il ruolo di “procacciatore d'affari” per conto del Consorzio nazionale servizi”, in vista del fatto che gli appalti aggiudicati al Consorzio si sarebbero tradotti in un affidamento alle sue cooperative²⁷.

Quanto alla valutazione di gravità che giustifica la presente proposta di commissariamento, i fatti così come ricostruiti nel provvedimento restrittivo adottato dal Gip presso il Tribunale di Roma e riportati in estrema sintesi poco sopra appaiono di per sé connotati da quegli elementi che da soli sono sufficienti a giustificare l'adozione della più grave misura del commissariamento dell'appalto di cui alla lett. b), dell'art. 32 più volte richiamato.

In primis, il carattere tendenzialmente seriale delle condotte, anche in una prospettiva di appalti futuri, impone di optare per la più grave misura amministrativa. Nella graduazione della gravità dei fatti non può non tenersi conto della circostanza che, come sopra evidenziato, le società in questione sono riuscite ad aggiudicarsi due appalti, sempre grazie ad una turbativa d'asta e ad una mediazione corruttiva.

In secondo luogo, 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.

Depone in tal senso il fatto che, sebbene Salvatore Forlenza sia coinvolto in uno solo dei reati contestati, egli è collegato da una fitta trama di rapporti a Buzzi, al punto che, come si legge nell'ordinanza, la condotta illecita dell'indagato è da ritenere una modalità abituale di cui egli si avvale nell'esercizio della sua attività economica²⁸. Eloquente esempio di tale assunto sono le conversazioni, in relazione a vicende diverse dalla turbativa d'asta contestata, nelle quali Buzzi condivide con Forlenza i risultati dei suoi rapporti illeciti all'interno della società Ama, anche quando assumono il carattere dell'illegittimità.

Risulta, pertanto, stringente l'esigenza di porre in essere misure preordinate a salvaguardare gli interessi pubblici coinvolti e a garantire che gli appalti sopra richiamati vengano eseguiti al riparo da ulteriori tentativi di infiltrazione criminale, nonché a escludere che le società in questione possano trarne ulteriori profitti illeciti.

Tale necessità può ritenersi soddisfatta attraverso l'applicazione della misura del commissariamento di cui all'art. 32, comma 1, lett. b), cui deve necessariamente accompagnarsi la sospensione dei poteri di disposizione e gestione degli organi di amministrazione della due società, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo.

²⁷ Si veda la citata nota informativa, p. 11.

²⁸ Cfr. Ordinanza di custodia cautelare, p. 1098.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

L'adozione della misura di cui all'art. 32, comma 1, lettera b), per quanto di interesse in questa sede, presuppone la natura pubblica dell'appalto incriminato e un contratto in fase di esecuzione.

Nella fattispecie in esame, va evidenziato che la Ama S.p.A., con sede in Roma, è una società incaricata di pubblico servizio che rientra nel novero degli enti di diritto privato in controllo pubblico. Depongono in tal senso le finalità perseguite dalla società, la titolarità delle relative quote da parte del Comune, la nomina dei componenti da parte dell'amministrazione comunale, la modifica della *governance* aziendale intervenuta attraverso provvedimenti del Sindaco di Roma, il controllo o la partecipazione di società, unitamente ad altre società incaricate di pubblico servizio, tutte connotate, in misura più o meno marcata, dal perseguimento di interessi pubblici²⁹.

Per quanto concerne lo stato di attuazione degli appalti sopra richiamati, si evidenzia che il contratto di cui alla gara n. 30/2013 non è stato a tutt'oggi stipulato, benché l'aggiudicazione della gara risalgia al 17 luglio 2014.

Il Presidente della società, Daniele Fortini, in una nota inoltrata a questa Autorità (All. n. 4) ha giustificato la mancata stipulazione del contratto con l'elevato numero di procedure di gara indette da Ama S.p.A. L'appalto risulta tuttavia in fase di esecuzione, come del resto attestano gli ordinativi di pagamento agli atti (All. da 19 a 22).

I contratti di cui alla gara n. 18/2011, invece, sono stati stipulati in data 18 marzo 2013 con la Edera Società coop. sociale a r.l. e il 28 febbraio 2013 con il Consorzio Nazionale Servizi per una durata di 24 mesi decorrenti dalla data della sottoscrizione e sono, dunque, attualmente in fase di esecuzione.

Da ultimo, per quanto attiene alla individuazione del prefetto competente, dovendo questi essere individuato, ai sensi dell'art. 32, comma 1, "in relazione al luogo in cui ha sede la stazione appaltante", è da ritenere competente dell'applicazione delle richieste misure il Prefetto di Roma.

L'avvio del procedimento di cui alla presente richiesta è stato comunicato, ai sensi degli artt. 7 e segg. della l. n. 241/1990, a mezzo di posta elettronica certificata, ai legali rappresentanti del Consorzio nazionale Servizi di Bologna (nota del 22 dicembre 2014, prot. n. 21599/2014) e della Edera Soc. Cooperativa sociale r.l. di Roma (nota del 22 dicembre 2014, prot. n. 21600/2014).

La Edera ha presentato, in data 5 gennaio 2015, la memoria (acquisita al prot. n. 731/2015) che si allega alla presente richiesta, unitamente ai relativi allegati, al cui contenuto integralmente si rinvia.

Sostiene la Edera, nella suddetta memoria, la sua totale estraneità al Consorzio Nazionale Servizi, alle cooperative che gravitano intorno a Salvatore Buzzi, nonché alle vicende che vedono coinvolto Franco

²⁹ Il capitale sociale deliberato ed interamente versato di euro 182.436.916,00, è suddiviso in 182.436.916 azioni ordinarie del valore di euro 1,00 cadauno, interamente possedute, da Roma Capitale (Partita i.v.a. 02438750586), che effettua anche "attività di direzione e coordinamento della società". In argomento si rinvia all'Ordinanza di custodi cautelare p. 625.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Cancelli il quale non rivestiva all'epoca dei fatti alcuna carica all'interno della società. Precisa, inoltre, la società, che la proroga del termine per la presentazione delle offerte si configura come un atto dovuto nei casi, quale quello della gara n. 30/2013, di modifica dei requisiti di partecipazione dei concorrenti e che nessun accordo è mai intervenuto da parte della Edera per la spartizione dei lotti di cui alle gare indette da Ama e oggetto della presente richiesta. In tale ultimo senso deporrebbero, secondo la società, sia l'ordinanza di custodia cautelare nella parte in cui documenta l'esistenza di un contrasto tra Franco Cancelli e Salvatore Forlenza, sia il fatto che la Edera è risultata, di fatto, penalizzata dall'aggiudicazione della gara n. 30/2013, non essendosi aggiudicata il II lotto, molto più conveniente rispetto agli altri, trattandosi di un servizio privo di raccolta differenziata del multimateriale leggero e quello degli imballaggi in vetro e che offriva, in quanto tale, la possibilità di essere espletato con un solo mezzo e un solo lavoratore.

Invero, le suesposte argomentazioni appaiono perfettamente in linea con quanto riportato nella presente richiesta e nell'allegata ordinanza di custodia cautelare, nelle parti in cui si documenta, attraverso numerose intercettazioni telefoniche ed ambientali, la sussistenza di un contrasto interno al sodalizio, tale da mettere a rischio la gara stessa³⁰, avente ad oggetto proprio l'aggiudicazione del II° lotto, quello economicamente più conveniente³¹. Il disaccordo sulla spartizione delle quote della gara, benché si sia risolto a vantaggio del Consorzio Nazionale Servizi, risultato infine aggiudicatario del II ° lotto, documenta in modo chiaro l'esistenza di una turbativa in seno alla gara e le difficoltà riscontrate per trovare faticosamente un accordo, raggiunto solo a pochi giorni di distanza dalla presentazione delle buste con le offerte, a seguito di un incontro tra Salvatore Buzzi e Franco Cancelli.

In tal senso, va evidenziato che alcune intercettazioni telefoniche alludono chiaramente anche a pressioni esercitate da Franco Cancelli su Salvatore Buzzi, per il pagamento di una tangente a un consigliere regionale, proprio con riferimento alla gara n. 30/2013³².

Quanto alla posizione di Franco Cancelli nell'ambito della Edera, non può sorgere dubbio alcuno in ordine al fatto che egli abbia agito, a tutti gli effetti, per conto e nell'interesse della società in svariate occasioni³³, con particolare riferimento ai contratti di cui alla presente richiesta. Sarà sufficiente evidenziare, al fine di fugare ogni dubbio in proposito, che con riferimento alla gara n. 30/2013 risultano autorizzati ad operare sul conto corrente dedicato di cui alla legge n. 136/2010, Cancelli Fernando, in qualità di legale rappresentante e Cancelli Franco, in qualità di suo delegato³⁴. Il medesimo Franco Cancelli è autorizzato ad operare, in qualità di delegato, sul medesimo conto, in via esclusiva,

³⁰ Si veda l'Ordinanza di custodia cautelare, p. 160 e ss.

³¹ Si veda l'Ordinanza di custodia cautelare, pp. 669 e 670, nella parte in cui si evidenziano le criticità che facevano temere al gruppo la perdita del lotto più significativo e che determinavano da un lato la richiesta di intervento di Fiscon e, dall'altro, il tentativo di recupero delle posizioni, al fine di mettere a posto la questione, nelle more delle aggiudicazioni.

³² *ivi*, p. 649 e 662.

³³ Si veda, a mero titolo di esempio, l'Ordinanza di custodia cautelare, p. 666, con particolare riferimento alla nota n. 1526 in cui si attesta che, dagli accertamenti effettuati in banca dati FF.PP., è risultato che Franco Cancelli aveva denunciato diverse volte (da ultimo il 17.09.2012) il furto/smarrimento di targhe relative ad automezzi, presentandosi in tali occasioni quale legale rappresentante della Società Coop. Edera.

³⁴ Si veda l'allegato 8 alla presente richiesta.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

nel 2013, con riferimento ai pagamenti relativi al contratto di cui alla gara n. 18/2011, come documentato dall'articolo 9 del contratto stipulato in data 18 marzo 2013³⁵.

Il Consorzio Nazionale Servizi, rappresentato e difeso dagli avvocati Angelo Clarizia e Enzo Perretini, in data 5 gennaio 2015, ha presentato la memoria che pure si allega alla presente richiesta e integralmente si richiama.

Nella detta memoria, il Consorzio Nazionale Servizi adduce la insussistenza dei presupposti per l'applicazione delle misure di cui all'art. 32, comma 1, lettera b). Sostiene, in particolare, il Consorzio che i contratti di cui il medesimo risulta aggiudicatario non sono eseguiti in proprio, ma per mezzo delle cooperative consorziate. Nel caso di specie tali cooperative sono la 29 Giugno sociale, la 29 Giugno Servizi e la Formula Sociale, le cui quote sono oggetto di sequestro, a seguito dei provvedimenti adottati dal GIP del Tribunale di Roma, nell'ambito del procedimento penale n. 30546 R.G.N.R. con cui si è provveduto anche alla nomina degli amministratori giudiziali e si è autorizzata la prosecuzione dei contratti in corso, ivi compresi quelli oggetto della presente richiesta. Inoltre, il Consorzio ribadisce la totale estraneità degli organi sociali del medesimo ai fatti criminosi di cui alle indagini giudiziarie in corso, atteso che Salvatore Buzzi è membro, dal 2011, del consiglio di sorveglianza cui non competono funzioni di gestione, mentre Salvatore Forlenza è un dipendente del Consorzio, privo di poteri di rappresentanza.

Anche in ordine alle argomentazioni di cui alla citata memoria, si ritiene sufficiente richiamare l'ordinanza di custodia cautelare nelle parti in cui documenta l'attività posta in essere da Salvatore Forlenza, per conto e nell'interesse del Consorzio, al fine di turbare la gara n. 30/2013 indetta da Ama, predeterminare il contenuto delle assegnazioni e farle recepire nell'aggiudicazione. Esemplificative, in tal senso, sono anche le conversazioni, in relazione a vicende diverse dalla turbativa d'asta contestata, nelle quali Buzzi condivide con Forlenza i risultati dei suoi rapporti illeciti all'interno della società Ama, anche quando assumono il carattere dell'illegittimità³⁶.

Da ultimo, per quanto concerne le argomentazioni relative alla insussistenza dei presupposti per l'applicazione delle misure di cui all'art. 32 del d.l. n. 90/2014 atteso che le cooperative sociali esecutrici dei contratti sono oggetto di sequestro, si evidenzia che la presente richiesta di commissariamento è rivolta agli appalti che vedono quale unico aggiudicatario il Consorzio Nazionale Servizi.

Tale Consorzio può essere annoverato, come precisato nella stessa memoria dal medesimo prodotta, 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, 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

³⁵ Si veda l'allegato 5 alla presente richiesta.

³⁶ Si veda l'ordinanza di custodia cautelare, pp. 1096-1097.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

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.

Il 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 lega le 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” (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). Tali consorzi sono equiparabili, dunque, ai consorzi stabili e non a quelli ordinari, essendo regolati da una normativa speciale, che li qualifica come persone giuridiche, che rende ancora più palese la loro differenza rispetto ai consorzi ordinari (Tar Toscana, Firenze, I, 14 febbraio 2011, n. 317).

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 dell’amministrazione appaltante, assumendo la veste di aggiudicatario e parte contrattuale con la relativa assunzione in proprio di tutti gli obblighi, gli oneri e le responsabilità. Esso ha, dunque, stipulato in nome proprio, ancorché nell’interesse delle cooperative consorziate, i contratti di cui alla precedente richiesta ed è direttamente responsabile nei confronti di Ama S.p.A. della corretta esecuzione dei medesimi.

Ciò trova ulteriore conferma nel fatto che il CNS è destinatario di tutti gli ordinativi di pagamento effettuati da Ama con riferimento ai contratti di cui alla presente richiesta e che, come precisato nello Statuto, il Consorzio svolge un’attività di supervisione della gestione delle commesse da parte delle consorziate.

La presente richiesta di commissariamento è stata trasmessa al Procuratore della Repubblica di Roma, per adempiere all’obbligo di cui al comma 1, dell’art. 32, del d.l. n. 90/2014, come convertito dalla legge n. 114/2014.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Tanto premesso, si propone al Prefetto di Roma l'adozione della più grave misura della straordinaria e temporanea gestione ex art. 32, comma 1, lettera b), del decreto legge n. 90/2014, del Consorzio Nazionale Servizi - Società Cooperativa (con sede in Bologna, alla via della Cooperazione, n. 3) e della Edera Società Cooperativa Sociale (con sede in Roma, alla via di Capannelle, n. 97), limitatamente alla completa esecuzione dei due contratti di appalto sopra richiamati e di cui alle gare n. 18/2011 (esecuzione in via di completamento) e n. 30/2013 (esecuzione appena iniziata) indette da A.M.A. S.p.A., attraverso la nomina di uno o più amministratori straordinari, contestualmente sospendendo tutti poteri degli altri organi sociali, ai sensi del comma 3, del medesimo art. 32.

Si allegano i seguenti atti e documenti:

- a) nota informativa del 16 dicembre 2014, a firma del gen. Francesco Carofiglio;
- b) 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 R.G.N.R. (supporto informatico in All. n. 1);
- c) avvisi pubblicati in GUUE per l'aggiudicazione dei due appalti, indetti dall'AMA S.p.A. n. 18/2011 (All. n. 2) e n. 30/2013 (All. n. 3);
- d) lettera del Presidente di AMA S.p.A. per la trasmissione di copia degli atti e documenti richiesti da questa Autorità (All. n. 4);
- e) contratto stipulato in data 18 marzo 2013 tra AMA SpA e l'aggiudicataria Edera Cooperativa Sociale del lotto 1 (All. n. 5) e contratto stipulato in data 28 febbraio 2013 tra AMA SpA e l'aggiudicataria (per i lotti da 2 a 5) Consorzio Nazionale Servizi (copia riferita al lotto 2, All. n. 6);
- f) procura speciale conferita dal Consorzio Nazionale Servizi a Salvatore Forlenza per il contratto di cui alla gara n. 18/2011 (All. n. 7);
- g) comunicazioni di estensione del cd. "quinto d'obbligo" per il contratto di cui alla gara n. 18/2011, inviate in data 27 ottobre 2014 da AMA S.p.A. (a firma Fiscon) alla Edera cooperativa e al Consorzio Nazionale Servizi (da All. n. 8 ad All. n. 12);
- h) ordinativi di pagamento (uno per ciascun lotto) emessi da AMA S.p.A. in data 11 novembre 2014 per le prestazioni aggiuntive di cui alla gara n. 18/2011 (da All. n. 13 a All. n. 17);
- i) contratti di subappalto relativi ai contratti di cui alla gara n. 30/2013 (All. n. 18 e n. 19);
- j) lettera di nomina del Direttore dell'esecuzione del contratto (All. n. 20);
- k) ordinativi di pagamento (uno per ciascun lotto) emessi da AMA SpA in data 24 ottobre 2014 per le prestazioni rese in esecuzione del contratto di cui alla gara 30/2013 (da All. n. 21 a All. n. 24);
- l) elenco degli altri appalti in esecuzione, oltre a quelli oggetto della presente richiesta, tra l'AMA S.p.A. e le imprese Edera cooperativa e Consorzio Nazionale Servizi (All. n. 25),



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

- m) comunicazione di avvio del procedimento di richiesta di emissione delle misure di cui all'art. 32, comma 1, lett. b) del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, al Consorzio Nazionale Servizi e alla Edera Soc. Cooperativa sociale r.l. (Prot. n. 21599/2014 e n. 21600/2014);
- n) memoria del 5 gennaio 2015, della Edera Società Cooperativa Sociale a r.l., a firma degli avvocati Massimiliano Cesali e Gianluca Alfano e relativi allegati;
- o) memoria del 5 gennaio 2015, del Consorzio Nazionale Servizi, a firma degli avvocati Angelo Clarizia e Enzo Perretini e relativi allegati.

Roma, 14 gennaio 2015.

Raffaele Cantone