



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

Ill.mo Prefetto di Roma  
S.E. Paola Basilone

**Oggetto:** Proposta di applicazione della misura del sostegno e monitoraggio nei confronti della società **Romeo Gestioni s.p.a.** (P.I. 05850080630) con sede legale in Napoli, Centro Direzionale, Isola E4.  
Art. 32, comma 8, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014.  
Rif. Fasc. n. 1805/2017

Con la presente si propone all'ill.mo Prefetto di Roma di adottare la misura del sostegno e monitoraggio, prevista dall'art. 32, comma 8, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, nei confronti della società Romeo Gestioni s.p.a. (P.I. 05850080630), con sede legale in Napoli, Centro Direzionale, Isola E4.

\*\*\*\*\*

**I presupposti applicativi della misura del sostegno e monitoraggio**

**1. Il fumus boni iuris**

**1.1. *L'inchiesta "Consip" e il procedimento penale n. 57688/16 R.G.N.R. iscritto presso la Procura della Repubblica di Roma***

La vicenda trae origine dalla nota e complessa inchiesta giudiziaria che ha coinvolto la Consip s.p.a., prima centrale di committenza a livello nazionale, deputata alla realizzazione del programma di razionalizzazione della spesa pubblica e alla gestione degli acquisiti aggregati e centralizzati.



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

In sede di interrogatorio, Marco Gasparri, Direttore Sourcing Servizi e Utility di Consip, già indagato per corruzione dalla Procura della Repubblica di Napoli, ha ammesso di aver rivelato informazioni riservate all'imprenditore Alfredo Romeo - chiamandolo così in correità - e di avergli fornito anticipazioni e suggerimenti circa il contenuto delle offerte e dei successivi chiarimenti giustificativi, richiesti ai fini della verifica di anomalia, relativamente alla procedura di gara Facility Management FM4, alla quale l'imprenditore ha partecipato tramite il raggruppamento temporaneo composto dalle società ad esso riconducibili Romeo Gestioni s.p.a. (mandataria) e Consorzio Stabile Romeo Facility Services 2010 (mandante), assicurandosi peraltro l'aggiudicazione di alcuni lotti previsti nell'Accordo Quadro. Come controprestazione di matrice corruttiva per tali comportamenti illeciti, il dirigente Consip ha confessato di aver ricevuto dall'imprenditore Alfredo Romeo una somma di denaro per un importo complessivamente stimato in € 100.00,00 nel periodo 2012-2016.

A seguito delle dichiarazioni rese da Marco Gasparri nel corso degli interrogatori del 16 dicembre 2016 e del 28 gennaio 2017, una parte delle indagini del procedimento penale avviato dall'autorità giudiziaria di Napoli è stata stralciata e devoluta alla competenza della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, che, da ultimo, ha contestato al dirigente Consip e all'imprenditore Alfredo Romeo, titolare della società Romeo Gestioni s.p.a., una serie di reati di corruzione per atti d'ufficio (art. 318 c.p.) e per atti contrari ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.), finalizzati alla indebita aggiudicazione di convenzioni e accordi quadro gestiti da Consip s.p.a..

Nell'ambito del procedimento penale n. 57688/16 R.G.N.R., sono due i provvedimenti giudiziari da considerare ai fini della sussistenza del *fumus boni iuris*, ossia della presunta esistenza di sufficienti e fondati presupposti per applicare l'istituto giuridico delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di cui all'art. 32 del d.l. 90/2014.

***1.2. L'ordinanza di applicazione delle misure cautelari emessa dal GIP presso il Tribunale di Roma in data 28 febbraio 2017***

In primo luogo, rilevano le evidenze investigative compendiate nell'ordinanza di applicazione delle misure cautelari, emessa in data 28 febbraio 2017 dal GIP presso il Tribunale di Roma, dott. G. Sturzo, nei confronti di Alfredo Romeo per fatti corruttivi relativi alla procedura di gara Facility Management FM4.

Nel suddetto provvedimento cautelare - che si intende qui integralmente richiamato e al quale si rinvia per ogni ulteriore elemento di dettaglio - il giudice ripercorre, in una dettagliata e fitta cornice indiziaria, le condotte illecite di Marco Gasparri, volte a favorire l'imprenditore Alfredo Romeo e le sue aziende ai danni degli altri concorrenti, contravvenendo palesemente ai più elementari canoni di



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

trasparenza, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa. In particolare, la frequenza delle iniziative e degli interventi assunti dal dirigente Consip in cambio della provvista corruttiva corrisposta da Alfredo Romeo si è rivelata idonea a creare indebite asimmetrie informative tra i concorrenti partecipanti alla gara FM4, condizionandone l'esito e impedendo lo sviluppo di un sano e corretto confronto competitivo.

Peraltro, sulla base della ricorrenza dei reati di corruzione contestati ai suddetti indagati, il GIP presso il Tribunale di Roma, accogliendo la richiesta formulata dal PM, ha disposto il giudizio immediato nei confronti di Marco Gasparri e di Alfredo Romeo, fissando l'udienza al prossimo 19 ottobre c.a..

***1.3. L'ordinanza applicativa di misura interdittiva emessa dal GIP presso il Tribunale di Roma in data 31 maggio 2017***

Il secondo provvedimento giudiziale da tenere in debita considerazione ai fini della configurabilità del *fumus boni iuris* è senz'altro l'ordinanza applicativa di misura cautelare interdittiva, emessa in data 31 maggio 2017, su richiesta del PM, dal GIP presso il Tribunale di Roma, dott. G. Sturzo, nei confronti della società Romeo Gestioni s.p.a., ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. 231/2001.

Tale ordinanza assume fondamentale rilievo, in quanto il GIP ha ravvisato la sussistenza di gravi indizi ai fini della responsabilità della Romeo Gestioni s.p.a. per l'illecito amministrativo dipendente dalla condotta delittuosa di Alfredo Romeo ed ha ritenuto applicabile la sanzione interdittiva cautelare del divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, di cui all'art. 9, comma 2, lett. c) del d.lgs. 231/2001, per il periodo di un anno, avendo espressamente riconosciuto ad Alfredo Romeo la qualificazione di *dominus* che esercita di fatto la gestione e il controllo della predetta società, a prescindere dal ruolo formale dell'amministratore di diritto.

L'impostazione di tipo sostanziale prescelta dall'autorità giudiziaria consente, quindi, di affermare la piena sussistenza di un rapporto di immedesimazione organica tra la società Romeo Gestioni e il suo titolare Alfredo Romeo, pur in assenza di un'effettiva carica sociale di quest'ultimo in seno all'impresa<sup>1</sup>. Di conseguenza, la responsabilità ascritta ad Alfredo Romeo in ordine alla serie di fatti illeciti di stampo collusivo è solidalmente riconducibile, sul versante amministrativo, all'operatore economico societario, Romeo Gestioni s.p.a., risultato aggiudicatario, in raggruppamento temporaneo con il Consorzio Stabile

---

<sup>1</sup> Alfredo Romeo detiene, invece, l'intero capitale sociale della Romeo Gestioni s.p.a.: direttamente (10%) e indirettamente, attraverso la Romeo Partecipazioni s.p.a. (97,89%). La restante quota azionaria del 2,11% della Romeo Partecipazioni s.p.a. è di proprietà di Maria Vittoria Parisio Perrotti, moglie di Alfredo Romeo.



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

Romeo Facility Services 2010, di quattro lotti della gara relativa al settore *facility management* FM4, gestita da Consip.

Peraltro, nella fattispecie in esame, la responsabilità per illecito amministrativo dipendente da reato incide in via prioritaria sull'intero impianto strutturale dell'operatore economico, in termini di c.d. "colpa da organizzazione", reclamando la progettazione di strumenti di cautela e il consolidamento di modelli organizzativi gestionali idonei a prevenire le tipologie criminose della specie di quelle rilevate a carico della persona che esercita, di fatto, la gestione e il controllo della Romeo Gestioni s.p.a..

Proprio in questa prospettiva, contestualmente all'adozione della misura interdittiva del divieto di contrarre con la P.A., il GIP ne ha disposto la sospensione ai sensi dell'art. 49 del d.lgs. 231/2001, anche al fine di consentire alla società l'adozione di misure riparatorie adeguate e, in particolare, la predisposizione di un piano strategico di ristrutturazione e di implementazione del modello organizzativo in grado di rientrare nei parametri normativi e di prevenire la commissione di altri reati di matrice corruttiva.

***1.4. La procedura di gara ad evidenza pubblica Facility Management FM4.***

Volendo ragionare in maniera compiuta su tutti gli elementi necessari a supportare il requisito del *fumus boni iuris*, occorre considerare altresì che le misure straordinarie di cui all'art. 32, disposte per fatti corruttivi, hanno una connotazione essenzialmente dinamica ed elastica, dovendosi adattare in maniera proporzionata ed efficace alla situazione di fatto esistente al momento della richiesta indirizzata al Prefetto competente. La flessibilità nella proposta di tali misure costituisce, dunque, un tratto distintivo che dipende dallo sviluppo diacronico di due elementi: da un lato, il procedimento penale avviato per fattispecie di matrice corruttiva - che rappresenta il fondamentale presupposto applicativo, al quale le suddette misure sono geneticamente connesse - e, dall'altro, la specifica evoluzione dell'*iter* procedurale ed esecutivo dell'appalto implicato nelle vicende giudiziarie. Entrambi questi elementi registrano necessariamente una progressione variabile nel tempo, da cui l'attività istruttoria dello scrivente non può in alcun modo prescindere in sede di formulazione finale della proposta.

Nel caso di specie, la gara FM4 rientra appieno nella tipica tipologia contrattuale utilizzata da Consip per gli appalti di servizio pluriennali, vale a dire l'Accordo Quadro/Convenzione con cui la centrale di committenza promuove e gestisce la complessa procedura selettiva di evidenza pubblica, suddivisa per lotti, al fine di individuare un fornitore che si impegni ad accettare ordini dalle amministrazioni pubbliche aderenti alla convenzione fino al raggiungimento del massimale contrattuale, secondo un modello di funzionamento basato su un rapporto trilaterale, reso disponibile dalla stessa Consip e che si perfeziona direttamente tra fornitore e amministrazione richiedente.



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

Pertanto, nel rispetto del canone di buona amministrazione, bisogna volgere ora l'attenzione alla specifica procedura ad evidenza pubblica indetta da Consip, vale a dire la "Gara per l'affidamento di servizi integrati, gestionali ed operativi, da eseguirsi negli immobili, adibiti prevalentemente ad uso ufficio, in uso a qualsiasi titolo alle pubbliche amministrazioni, nonché negli immobili in uso a qualsiasi titolo alle istituzioni universitarie pubbliche ed agli enti ed istituti di ricerca" (FM4), e procedere ad indagarne le coordinate più significative al fine di calibrare la richiesta su una misura proporzionata alle peculiarità del caso concreto.

Nell'ambito della predetta gara, il RTI composto da Romeo Gestioni (mandataria) e dal Consorzio Stabile Romeo Facility Services 2010 (mandante) è risultato aggiudicatario per i lotti 3, 10, 13 e 18. Tuttavia, a seguito dell'indagine giudiziaria, nelle more della stipula del relativo contratto, la Consip ha valutato l'adozione di iniziative volte a ripristinare il corretto confronto competitivo e, dopo aver chiesto un parere interpretativo alla scrivente Autorità, ha assunto la determinazione definitiva di escludere il suddetto RTI aggiudicatario dalla gara FM4, invocando, tra l'altro, l'art. 38, comma 1, lett. f), d.lgs 163/2006 applicabile *ratione temporis* alla procedura di scelta del contraente. Con nota del 30 giugno (prot. n. 86621), la Consip ha comunicato all'Autorità il provvedimento di esclusione.

A tale decisione la Centrale di Committenza è addivenuta nell'esercizio dei suoi poteri discrezionali, ritenendo la inaffidabilità della società Romeo Gestioni tale da legittimare la sua esclusione per le motivazioni di seguito riportate: *«la circostanza di fatto che la Romeo Gestioni, attraverso Alfredo Romeo, abbia acquisito, in corso di gara e di esecuzione contrattuale degli appalti pubblici nel settore del facility management, informazioni riservate grazie alle indicazioni del Sig. Gasparri, costituisce – impregiudicate eventuali responsabilità penali che saranno accertate nelle opportune sedi – condotta professionale gravemente scorretta, in quanto oggettivamente idonea ad acquisire un vantaggio competitivo e quindi ad alterare una competizione concorsuale ed una esecuzione fondata sull'affidabilità professionale, sulla genuina e non altrimenti condizionata qualità dell'offerta, sulla trasparenza nei rapporti con gli uffici della Centrale di Committenza e, più in generale, sulla correttezza ed integrità professionale che si esigono da chi aspiri a conseguire ed eseguire commesse pubbliche»*. Dunque, anche la Consip ha considerato i fatti riportati nell'ordinanza applicativa delle misure cautelari del 28 febbraio 2017 non solo riscontrati dalla confessione di Marco Gasparri in sede d'interrogatorio e confermati in sede di incidente probatorio, ma anche riferibili alla società Romeo Gestioni secondo quanto accertato nella successiva ordinanza di misura interdittiva ex artt. 45 e 9, comma 2, d.lgs 231/2001.

Con la disposta esclusione del RTI aggiudicatario dalla gara è venuta oggettivamente meno sia la stipula del contratto, sia la possibilità di adottare la misura di straordinaria e temporanea gestione commissariale, di cui al comma 1 dell'art. 32 del d.l. 90/2014.

\*\*\*\*\*



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

Alla luce di quanto finora esposto, si ritiene che, nel caso in esame, sussista appieno il *fumus boni iuris* con riferimento alla trama di rapporti illeciti e alle attività collusive e fraudolente realizzate da Marco Gasparri e Alfredo Romeo per l'aggiudicazione della gara d'appalto in oggetto.

\*\*\*\*\*

**2. La valutazione della gravità dei fatti e le ragioni della misura di sostegno e monitoraggio.**

Anche per la valutazione della gravità dei fatti assume rilievo dirimente il contenuto confessorio delle dichiarazioni, rese dal dirigente Consip, Marco Gasparri in sede di interrogatorio e poi suffragate in sede di incidente probatorio. Dal tenore delle ammissioni si evince la progressiva realizzazione e il consolidamento di un metodo o sistema spregiudicato di gestione dell'attività imprenditoriale da parte di Alfredo Romeo, corroborato da una capacità d'infiltrazione corruttiva in forme diffuse e massive nel settore delle pubbliche commesse al fine di ottenere l'aggiudicazione di appalti di notevole rilievo sotto il profilo economico.

A prescindere dalla efficienza causale delle condotte assunte da Marco Gasparri di conseguire un effettivo e illecito condizionamento delle procedure di gara gestite da Consip a favore delle società del gruppo imprenditoriale di Romeo - circostanza il cui accertamento definitivo spetta unicamente al giudice penale - il comportamento tenuto da Alfredo Romeo denota comunque una condotta disinvolta e improntata soprattutto ad una generale e volontaria propensione ad alterare il corretto gioco della concorrenza e ad infrangere la regola basilare della parità di trattamento delle imprese nell'ambito delle gare pubbliche bandite da Consip, pregiudicando in tal modo l'interesse pubblico alla selezione del miglior contraente. Senza tralasciare il fatto significativo che un tale comportamento scorretto incide sulla credibilità professionale dell'operatore economico eventualmente aggiudicatario, qualificandolo, sul piano soggettivo, come concretamente inaffidabile.

Ai fini della ponderazione sulla gravità dei fatti, non va trascurata inoltre l'ulteriore circostanza che la società Romeo Gestioni svolge la propria attività pressoché esclusivamente nell'ambito di commesse di servizio pluriennali con la P.A., acquisite attraverso gare pubbliche di relevantissimo valore economico, gestite da Consip, alle quali partecipa continuativamente.

Sulla scorta delle risultanze istruttorie e delle iniziative assunte *medio tempore* dalla stazione appaltante in ordine alla sorte dell'aggiudicazione della gara FM4, si ritiene che la fattispecie in esame postuli l'esigenza di una revisione complessiva del modello di intervento della società facente parte del gruppo imprenditoriale Romeo. D'altronde, il bisogno di un efficace sostegno all'intero processo aziendale è



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

facilmente riconoscibile sulla base delle considerazioni già esposte al precedente punto 1.3, in relazione al profilo della responsabilità solidale della società Romeo Gestioni per illecito amministrativo derivante da reato e alle carenze riscontrate sul versante organizzativo.

All'esito della ponderazione complessiva degli elementi informativi finora riscontrati, si ritiene che la misura del sostegno e monitoraggio sia quella più idonea ed efficace nel caso di specie e possa applicarsi alla società Romeo Gestioni s.p.a., in base al criterio di ragionevolezza e di proporzionalità, per le seguenti ragioni:

- a. L'opportunità del ricorso alla misura del "tutoraggio" è invocata dalla stessa difesa di Romeo Gestioni, che nelle note di controdeduzioni, reclama a più riprese l'adozione della misura di cui al comma 8 dell'art. 32, *«nella certezza che l'affiancamento degli esperti confermerà la piena idoneità e trasparenza dei modelli operativi adottati»* (nota prot. Anac n. 55981 del 19 aprile 2017).
- b. Considerate le ragioni che hanno sorretto il provvedimento di Consip di esclusione dalla gara FM4, appare senz'altro urgente e appropriata l'adozione di misure sufficienti a scongiurare il rischio di ulteriori condizionamenti illeciti nella pianificazione e gestione dell'attività aziendale connessa alla partecipazione alle procedure pubbliche d'appalto. Occorre pertanto un intervento di risanamento radicale sotto il profilo strutturale e organizzativo, che riesca a ridurre al minimo, se non ad azzerare, il pericolo di reiterazione di atteggiamenti così gravemente collusivi in un'ottica più ampia di recupero della credibilità dell'intera azienda. A questa finalità ben si presta la misura del "tutoraggio", prevista dal citato art. 32, comma 8, che mira a garantire un presidio a tutela della correttezza e legalità dell'operato aziendale sotto la guida di esperti di nomina prefettizia.
- c. La misura del sostegno e monitoraggio si adatta precisamente alla fattispecie in questione, poiché il suo ambito di efficacia trascende il singolo appalto che ha dato origine al procedimento di adozione della misura e consente una revisione virtuosa sotto il profilo organizzativo e gestionale della società nel suo complesso, anche a garanzia della legalità di tutti gli altri appalti pubblici eventualmente in corso o che saranno aggiudicati in futuro alla società Romeo Gestioni s.p.a..
- d. L'impegno di dotarsi di doverose cautele organizzative e gestionali, idonee a prevenire la commissione di altri reati di matrice corruttiva, e di attestare l'implementazione del proprio modello organizzativo - impegno che la società Romeo Gestioni ha assunto per ottenere la sospensione della misura interdittiva disposta dal GIP in data 31 maggio 2017- avvalorata maggiormente l'esigenza di rafforzare il percorso di risanamento virtuoso del complesso aziendale, abbinando un ulteriore strumento di supporto e di controllo che agevoli l'adozione di modelli organizzativi incisivi, così da garantire una effettiva attuazione dell'intero sistema di recupero societario e scongiurare il rischio che il piano di riorganizzazione resti confinato in un mero adempimento formale e burocratico.





*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

\*\*\*\*\*

**Il procedimento finalizzato alla proposta di adozione delle misure straordinarie ex art. 32**

L'avvio del procedimento, di cui alla presente richiesta, è stato comunicato, ai sensi degli artt. 7 e ss. della legge 241/1990, alla società Romeo Gestioni s.p.a., al Consorzio Stabile Romeo Facility Services 2010 e alla Consip s.p.a. con nota prot. n. 49661 del 4 aprile 2017.

Dopo aver esercitato l'accesso agli atti del procedimento in data 5 aprile 2017, la società Romeo Gestioni s.p.a. ha presentato le proprie controdeduzioni con note del 14 aprile 2017 (acquisita al prot. n. 55969/2017) e del 10 luglio 2017 (acquisita al prot. n. 89966/2017). Nelle memorie difensive, la società ha argomentato nei seguenti termini:

- Contestando tutti gli addebiti posti a fondamento dell'indagine penale, si è dichiarata totalmente estranea alle presunte attività contestate e attribuite dall'Autorità Giudiziaria al socio Alfredo Romeo ed ha sostenuto che gli elementi indiziari relativi a supposti illeciti di indole corruttiva desumibili dall'ordinanza applicativa di misure cautelari emessa dal GIP del Tribunale di Roma appaiono del tutto inidonei e insufficienti ad integrare i rigorosi presupposti individuati dall'art. 32 ai fini dell'adozione della misura della straordinaria e temporanea gestione. Nel ribadire la propria correttezza operativa, si è dichiarata invece disponibile ad aderire alla misura di sostegno e di affiancamento degli esperti di cui all'art. 32, comma 8.
- La società ha assunto come illegittimo il provvedimento di Consip di esclusione dalla gara FM4, in quanto ha recepito in maniera acritica, affrettata e superficiale le precarie risultanze penali. Inoltre, tale estromissione rischia di esporre l'operatore economico al fallimento, trattandosi di gara di rilevanza vitale per la società, il cui *core business* è il *facility management*. Senza considerare la segnalazione all'Autorità e l'eventuale sanzione interdittiva dalla partecipazione alle gare per due anni.
- L'affermazione circa l'inaffidabilità della società Romeo Gestioni è frutto soltanto della mancata autonoma valutazione dei fatti, nonostante la disponibilità - dichiaratamente acquisita da Consip - degli atti processuali.

Le argomentazioni difensive esposte dalla società Romeo Gestioni s.p.a. esulano dalle finalità di garanzia proprie delle misure straordinarie previste dall'art. 32 e non possono essere accolte, né condivise in considerazione di quanto già ampiamente illustrato in precedenza. Peraltro, alla seconda memoria inviata dalla società in data 10 luglio 2017, con contestuale richiesta di audizione, lo scrivente ha già dato riscontro con nota prot. n. 92209 del 17 luglio 2017.

\*\*\*\*\*





*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

**L'individuazione del Prefetto competente**

Per quanto concerne la individuazione del Prefetto competente ad adottare la misura richiesta con il presente provvedimento, l'applicazione del comma 8 dell'art. 32, in combinato disposto con il comma 1 del medesimo articolo, induce ragionevolmente ad assumere come criterio ordinario di competenza, in caso di proposta di misure straordinarie per fatti di corruzione, il “luogo in cui ha sede la stazione appaltante”, seppur la misura di tutoraggio sia svincolata dalla esecuzione di uno specifico contratto d'appalto. Sulla base della lettura combinata della norma, tenuto conto del fatto che la stazione appaltante è la Consip s.p.a., la competenza va incardinata in capo al Prefetto di Roma.

\*\*\*\*\*

**Tanto premesso, si propone al Prefetto in indirizzo di adottare la misura del sostegno e monitoraggio, prevista dall'art. 32, comma 8, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, nei confronti della società Romeo Gestioni s.p.a., con sede in Napoli, Centro Direzionale, Isola E4 (P.I. 05850080630).**

La presente richiesta di sostegno e monitoraggio sarà trasmessa, per opportuna conoscenza, al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma, e sarà, altresì, pubblicata sul sito istituzionale dell'Autorità, nell'apposita sezione dedicata ai provvedimenti di cui all'art. 32, d.l. n. 90/2014.

Si allegano i documenti di cui all'unito elenco.

Roma, 1 agosto 2017

*Raffaele Cantone*