

Al Direttore centrale

Oggetto: aggiudicazione del lotto 10 – Lazio, della procedura ristretta, espletata sullo SDAPA, per l'affidamento dell'appalto dei servizi di pulizia e igiene ambientale e dei servizi connessi di ausiliario, da destinare agli immobili strumentali dell'Inail.

1) Con determinazione a contrarre del 26 ottobre 2017, n.341, rettificata con determinazione del 15 dicembre 2017, n. 402 è stata autorizzata l'indizione di una procedura ristretta, per l'affidamento dell'appalto di servizi di pulizia e igiene ambientale e dei servizi connessi di ausiliario destinati agli immobili strumentali dell'Istituto adibiti a uffici e centri sanitari, suddivisa in 17 lotti ed espletata nell'ambito del Sistema dinamico di acquisizione della Pubblica Amministrazione (Sdapa) istituito da Consip Spa.

A conclusione della procedura, con determinazione del 23 gennaio 2019, n. 3, sono stati ritualmente aggiudicati i 17 lotti della gara.

Tuttavia con successiva determinazione dell'8 ottobre 2019 n. 258 è stata revocata l'aggiudicazione dei lotti 10 - Lazio, 13 - Calabria, 15 - Sicilia e 16 - Valle d'Aosta in favore di Manital Scpa, in quanto detta aggiudicataria, a causa di una grave crisi aziendale che ha seriamente compromesso anche l'esecuzione di precedenti appalti in corso stipulati con l'Inail, non è stata in grado di addvenire alla stipula dei contratti relativi ai predetti lotti. Con il medesimo provvedimento è stato altresì autorizzato lo scorrimento della graduatoria a favore dei concorrenti classificatisi in posizione immediatamente successiva alla Manital Scpa.

Pertanto, all'esito di apposita istruttoria, finalizzata alla verifica del possesso dei requisiti di carattere soggettivo, professionale ed economico finanziario da parte della società seconda classificata in graduatoria, con determinazione del 14 gennaio 2020 n. 4, l'Istituto ha aggiudicato il lotto 10 dell'appalto di cui alla suddetta procedura di gara alla Romeo Gestioni S.p.a. procedendo alla stipula del relativo contratto.

Con ricorso promosso innanzi al TAR Lazio, recante numero di registro generale 1668/2020, la Dussmann Service S.r.l., classificata in posizione immediatamente successiva alla Romeo Gestioni Spa, ha impugnato il predetto provvedimento di aggiudicazione del lotto 10, invocandone l'annullamento e chiedendo il subentro nel relativo contratto di appalto, oltre al risarcimento dei danni patiti, sostenendo la carenza del possesso del requisito di cui all'articolo 80, comma 5, lett. c), del d. lgs. n. 50/2016 in capo alla predetta società aggiudicataria.

Il TAR del Lazio con sentenza n.7936/2020 pubblicata il 10 luglio 2020, nel decidere il merito del ricorso promosso dalla Dussmann Service S.r.l., ha annullato il provvedimento gravato, ha dichiarato inefficace il contratto stipulato tra Romeo Gestioni S.p.a. e Inail e ha rigettato la domanda di subentro nel predetto contratto e la domanda di risarcimento danni.

Il Collegio, nella motivazione della suddetta sentenza, dopo aver precisato che:

"l'Amministrazione conserva integro, dopo l'annullamento giurisdizionale, l'ambito di apprezzamento discrezionale in ordine all'adozione del provvedimento di aggiudicazione", ha affermato che "Rimane, pertanto, in capo al resistente Inail, il potere discrezionale di adottare un nuovo provvedimento di aggiudicazione in favore della Romeo Gestioni S.p.a., alla luce però, di un iter motivazionale che dia conto delle valutazioni dell'Amministrazione in ordine alla affidabilità professionale dell'operatrice economica ed in particolare della definitiva insussistenza di elementi ostativi alla aggiudicazione dell'appalto, ai sensi dell'art. 80, comma 5, lett. c), del d.lgs. n.50/2016. Essendo, dunque, necessaria un'ulteriore attività procedimentale dell'Amministrazione, non può disporsi il subentro del ricorrente nel contratto".

In esecuzione della citata sentenza del TAR del Lazio e considerata la necessità di aggiudicare il lotto 10 della procedura di gara indicata in oggetto, è stato avviato, con nota del 13 luglio 2020, prot. n. 4584, indirizzata a tutti gli operatori economici che hanno partecipato al lotto 10, il procedimento finalizzato alla verifica del possesso dei requisiti di carattere soggettivo, professionale ed economico finanziario in capo alla Romeo Gestioni S.p.a., società seconda classificata in graduatoria, per l'aggiudicazione dello stesso lotto 10.

Con nota del 14 luglio 2020 prot. n. 4621, è stato chiesto alla predetta Società di produrre la documentazione necessaria alla verifica del possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente e, in particolare, di fornire chiarimenti e ogni elemento ritenuto utile ai fini della verifica del possesso del requisito di cui all'art. 80, comma 5, lett. c), del d.lgs. n.50/2016, in ordine: 1) alle annotazioni iscritte nel casellario informatico dell'Anac nel 2019 dalla Stazione appaltante Consip S.p.a. che segnalano l'esclusione della Romeo Gestioni S.p.a. da diverse procedure di gara indette dalla medesima Centrale di committenza per carenza dei requisiti di integrità ed affidabilità professionale; 2) alla sanzione pecuniaria irrogata dall'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato (Agcm), con provvedimento n.27646/2019, nei confronti della Romeo Gestioni S.p.a. per aver posto in essere, in concorso con altri operatori di *facility management*, un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 101 TFUE, finalizzata al condizionamento dell'esito della gara pubblica indetta da Consip S.p.a. denominata "FM4".

La Romeo Gestioni S.p.a. con note del 21 luglio e del 30 luglio 2020 ha prodotto ampia documentazione, volta a consentire alla stazione appaltante di verificare il possesso dei requisiti di affidabilità e integrità morale richiesti *ex lege*.

Nel corso del procedimento questa stazione appaltante ha acquisito d'ufficio la sentenza n.8778/2020, pubblicata il 27 luglio 2020, con la quale il Tar per il Lazio, Sezione Prima, ha rilevato l'infondatezza dei motivi di opposizione sollevati da Romeo Gestioni S.p.a. avverso il sopra citato provvedimento sanzionatorio n.27646/2019 dell'Agcm, ritenendo parzialmente fondate, esclusivamente, le censure riguardanti l'entità della sanzione pecuniaria comminata, statuendo l'annullamento del provvedimento impugnato nella sola parte che irroga la sanzione nei confronti della Romeo Gestioni S.p.a., rinviando all'Autorità per la nuova, concreta, quantificazione di essa alla luce delle indicazioni di cui alla parte motiva della sentenza stessa.

Con nota del 10 agosto 2020, prot. n. 5356, sono stati chiesti, alla luce della predetta sentenza, ulteriori chiarimenti alla Romeo Gestioni S.p.a., che ha fornito riscontro con nota nel 12 agosto 2020.

È intervenuta nel procedimento la Dussmann Service S.r.l. che, con una lettera inviata dal proprio legale, ha chiesto all'Amministrazione, sulla base di argomentate motivazioni che saranno esaminate in seguito, di non determinarsi per l'affidamento della commessa a Romeo Gestioni Spa per carenza degli essenziali requisiti di affidabilità professionale.

Nel corso dell'istruttoria sono stati acquisiti ed esaminati numerosi elementi per consentire a questa Stazione appaltante un apprezzamento globale in ordine al possesso o meno in capo alla Romeo Gestioni S.p.a. dei requisiti richiesti per l'aggiudicazione del lotto 10 della procedura di gara *de qua* e, in particolare, al fine di effettuare un'autonoma valutazione dei fatti e delle circostanze volta ad un ulteriore approfondimento istruttorio circa l'affidabilità professionale della suddetta impresa concorrente.

Prima di dare contezza della documentazione esaminata e di esporre le relative valutazioni occorre considerare che l'offerta presentata da Romeo Gestioni S.p.a. era risultata sospetta di anomalia ai sensi dell'art. 97, comma 3, del codice dei contratti pubblici; che con nota dell'11 ottobre 2019, era stato avviato il procedimento di verifica della congruità delle offerte, invitando a confermare la validità dell'offerta presentata e a produrre idonea documentazione giustificativa volta a chiarire le modalità con le quali sono stati formulati i ribassi offerti.

Con nota del 14 ottobre 2019 Romeo Gestioni S.p.a. confermava la propria offerta e trasmetteva o la documentazione giustificativa della congruità dell'offerta. Dall'esame

di detta documentazione l'offerta era stata ritenuta attendibile, affidabile e congrua, come risulta dal verbale del Rup in data 4 novembre 2019.

La verifica del possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico professionale e quella relativa all'insussistenza delle cause di esclusione di cui all'art. 80 del codice dei contratti pubblici hanno avuto esito positivo.

2) Con specifico riferimento al requisito di affidabilità professionale di cui all'articolo 80, comma 5, lettera c), nel corso dell'istruttoria è stata esaminata la seguente documentazione prodotta da Romeo Gestioni Spa:

- 1) Provvedimenti di esclusione adottati da Consip Spa nelle gare FM4, MIES2, SSN, LUCE4, MUSEI, SIE4, CASERME;
- 2) Lettere dell'ANAC di comunicazione a Romeo Gestioni Spa delle annotazioni sul Casellario delle predette esclusioni;
- 3) Provvedimenti di aggiudicazione delle seguenti gare: Agenzia delle dogane e monopoli; Avvocatura generale dello stato; ASL NA1 CENTRO lotti 1-2; INPS PROPERTY; ARCA LOMBARDIA SOFT; SDAPA INPS Lombardia lotti 1-2-3; SDAPA Ministero difesa lotto 3; SDAPA INPS Puglia lotti 1 e 2; SDAPA Ministero della difesa stato maggiore aeronautica militare lotti 3B, 4B, 5B, 8A, 9A 10A 11A 12A; Agenzia nazionale beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC);
- 4) Sentenza Tar Lazio n.1092-2018;
- 5) Sentenza Consiglio Di Stato n. 5424/18;
- 6) Ricorso Tar Lazio r.g. n. 8719/2019;
- 7) Ordinanza Tar Lazio n. 2661/2020 sul ricorso r.g. n. 8719/2019;
- 8) Sentenza Tar Lombardia n. 69/2020;
- 9) Bilanci Romeo Gestioni S.p.a. 2018 e 2019;
- 10) Relazione Collegio Sindacale Romeo Gestioni del 16 luglio 2020;
- 11) verbale del Consiglio di amministrazione della Romeo Partecipazioni del 10 luglio 2017, di nomina degli amministratori delegati;
- 12) verbale del Consiglio di amministrazione della Romeo Gestioni del 25 luglio 2017, di modifiche al Modello di organizzazione ex D.lgs. 231/2001;
- 13) verbale di assemblea straordinaria della Romeo Gestioni del 12 luglio 2017, di modifica dell'art. 4.4 dello statuto sociale;
- 14) verbale di assemblea straordinaria della Romeo Partecipazioni del 21 luglio 2017, di modifica dell'art. 3.1 dello statuto sociale;
- 15) ordinanza del Tribunale di Roma del 01/08/2017;
- 16) Statuto aggiornato di Romeo Gestioni S.p.a.;

- 17) Risk Assessment per la definizione del modello di organizzazione, gestione e controllo del rischio di reato ex art. 6 D.lgs. 231/2001;
- 18) Modello di organizzazione e di gestione ed D.lgs. 231/2001 – Parte Generale e Parti Speciali;
- 19) Relazione accompagnatoria sul processo di adeguamento dell'organizzazione aziendale alle previsioni del D.lgs. 231/2001
- 20) Statuto aggiornato di Romeo Partecipazioni S.p.a.

Nei documenti prodotti da Romeo Gestioni S.p.a. (depositati dalla stessa Società anche nel giudizio promosso innanzi al Tar del Lazio da Dussmann Service S.r.l. avverso il provvedimento di aggiudicazione del lotto 10 della procedura citata in oggetto) vengono richiamati i seguenti atti:

- 21) ordinanza del GIP del Tribunale di Roma del 31 maggio 2017;
- 22) ordinanza del GIP del 17/06/2017;
- 23) verbale del Consiglio di amministrazione della Romeo Gestioni del 7 giugno 2017, di approvazione del progetto di piano (con allegato progetto);
- 24) verbale del Consiglio di amministrazione della Romeo Gestioni del 17 luglio 2017, di nomina degli amministratori delegati;
- 25) verbale di assemblea della Romeo Partecipazioni del 4 luglio 2017, di dimissioni dell'organo amministrativo e nomina del nuovo organo amministrativo;
- 26) verbale del Consiglio di amministrazione della Romeo Gestioni del 28 marzo 2017, di dimissioni e nomine dei componenti del ODV;

Questa Stazione appaltante ha inoltre acquisito d'ufficio la seguente documentazione:

- 27) Proposta di applicazione della misura del sostegno e monitoraggio nei confronti della Romeo Gestioni formulata dal Presidente Anac in data 1.08.2017;
- 28) Decreto del 4.10.2017 del Prefetto di Roma che dispone la misura del sostegno e monitoraggio nei confronti della società Romeo Gestioni S.p.a.;
- 29) Decreto del Prefetto di Roma del 30.05.2018 che dispone la cessazione della misura del sostegno e monitoraggio adottata nei confronti della Romeo Gestioni S.p.a..

Dalla documentazione esaminata è emerso che la Romeo Gestioni S.p.a. è stata esclusa, con provvedimenti confermati nella loro legittimità dalla Giustizia Amministrativa, da una pluralità di gare indette dalla Consip (FM4, MIES 2, SSN, LUCE 4, MUSEI, SIE 4, CASERME) a causa del comportamento ascrivibile al suo organo apicale e *dominus* di fatto Alfredo Romeo, che avrebbe corrisposto delle somme di denaro nei confronti di un dirigente della citata stazione appaltante per ottenere informazioni sulla gara FM4 così da influenzarne l'esito, acquisendo indebitamente un

vantaggio competitivo, alterando la competizione concorsuale e pregiudicando, sul piano obbiettivo, l'interesse pubblico alla selezione del miglior contraente.

Lo stesso Alfredo Romeo è stato rinviato a giudizio per aver commesso, nell'ambito della gara FM4 Consip, turbata libertà degli incanti, in concorso con altri, nonché ulteriori reati della medesima indole nell'ambito di altre gare Consip.

È emerso altresì il provvedimento sanzionatorio n. 27646/2019 emesso dall'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato (AGCM) nei confronti della Romeo Gestioni S.p.a. per aver realizzato in concorso con altri operatori economici, proprio con riferimento alla procedura di gara FM4, un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 101 TFUE. Con specifico riferimento alla posizione della Romeo Gestioni si evidenzia che le determinazioni conclusive dell'AGCM si fondano anche sulla documentazione presente agli atti della Procura della Repubblica di Roma nell'ambito del fascicolo penale aperto per le ipotesi di reato inerenti il sig. Alfredo Romeo in relazione alla gara Consip FM4.

Trattasi di condotte illecite che, secondo le contestazioni degli inquirenti, rappresentano il frutto della politica aziendale dettata dal c.d. *socio tiranno* Alfredo Romeo e quindi finalisticamente orientate a favorire la Romeo Gestioni Spa, in pregiudizio degli altri concorrenti, impedendo il corretto esplicarsi del confronto competitivo tra i partecipanti alla gara pubblica FM4 di Consip Spa.

Occorre in via preliminare considerare che sia le precedenti esclusioni comminate dalla Consip S.p.a. nei confronti della Romeo Gestioni Spa che il provvedimento sanzionatorio irrogato dall'AGCM non possiedono alcuna automatica efficacia escludente e, quindi, non determinano *sic et simpliciter* l'esclusione del predetto operatore economico dalla presente procedura di gara ma, in quanto incidenti sull'integrità morale e sull'affidabilità professionale del concorrente, comportano l'obbligo per la stazione appaltante di procedere alle valutazioni di competenza in ordine alla rilevanza ostativa degli specifici comportamenti ai fini dell'aggiudicazione dell'appalto *de quo*, da effettuarsi nell'esercizio del potere discrezionale alla stessa riconosciuto.

Tale valutazione deve necessariamente avvenire all'esito di attento esame della documentazione prodotta dal concorrente e acquisita d'ufficio dall'Amministrazione e deve mirare alla verifica della pertinenza e della rilevanza di eventuali misure di *self-cleaning* adottate dall'operatore economico interessato, quindi all'accertamento della loro idoneità sanante degli errori professionali commessi e degli effetti riabilitativi sotto il profilo dell'integrità morale.

Va tenuto conto infatti che, ai sensi dell'art. 80, comma 7, del Codice (conformemente al considerando n. 102 e all'art. 57, par. 6, della direttiva 2014/24/UE), un operatore

economico intenzionato a dimostrare la sua affidabilità nonostante l'esistenza di un pertinente motivo di esclusione, deve essere ammesso a dimostrare di essersi, per un verso, adoperato per l'eliminazione retrospettiva del danno cagionato e, per altro verso, di aver adottato provvedimenti concreti di carattere tecnico ed organizzativo idonei a prevenire, *pro futuro*, la commissione di ulteriori reati o illeciti.

Le Linee Guida ANAC n. 6 (par.7.3) precisano che "Possono essere considerati idonei a evitare l'esclusione, oltre alla dimostrazione di aver risarcito o essersi impegnato formalmente e concretamente a risarcire il danno causato dall'illecito: 1. l'adozione di provvedimenti volti a garantire adeguata capacità professionale dei dipendenti, anche attraverso la previsione di specifiche attività formative; 2. l'adozione di misure finalizzate a migliorare la qualità delle prestazioni attraverso interventi di carattere organizzativo, strutturale e/o strumentale; 3. la rinnovazione degli organi societari; 4. l'adozione e l'efficace attuazione di modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi e l'affidamento a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo, del compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli di curare il loro aggiornamento; 5. la dimostrazione che il fatto è stato commesso nell'esclusivo interesse dell'agente oppure eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione o che non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di controllo".

Dalla documentazione esaminata si è potuto constatare che:

- con ordinanza del 31 maggio 2017, il GIP del Tribunale di Roma ha applicato nei confronti della Romeo Gestioni S.p.A. la misura interdittiva cautelare del divieto di contrarre con la pubblica amministrazione per la durata di un anno, disponendone contestualmente la sospensione alle condizioni del deposito: i) di una cauzione di importo pari a euro 309.000,00 e ii) di *"un piano strategico di intervento sugli obiettivi considerati, nonché sulla prova dell'adempimento del piano strategico formato dall'ente"*;
- nell'ambito della seduta del Consiglio di Amministrazione del 7 giugno 2017, l'Impresa ha approvato il progetto di piano ed ha disposto il versamento della cauzione per l'ottemperanza alla suddetta ordinanza, entrambi depositati presso la cancelleria del Tribunale competente in data 08/06/2017;
- con ordinanza del 17 giugno 2017, il GIP del Tribunale di Roma, dichiarate avverate le condizioni di cui alla precedente ordinanza del 31 maggio 2017, ha confermato la sospensione dell'ordinanza con la quale è stata disposta la misura interdittiva cautelare, fino alla prova dell'adempimento del piano strategico formato dall'ente ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, lett. b), d.lgs. n. 231/2001;
- la Romeo Partecipazioni Spa e la Romeo Gestioni Spa hanno deliberato le dimissioni e la nuova nomina dei rispettivi organi amministrativi;

- in data 12 luglio 2017 sono state introdotte negli Statuti, rispettivamente, della Romeo Partecipazioni Spa e della Romeo Gestioni Spa, modifiche necessarie ad escludere la soggezione di quest'ultima ai poteri di direzione e coordinamento della prima, nonché a superare la presunzione di cui all'art. 2947 sexies c.c.;
- nell'ambito della seduta del Consiglio di Amministrazione del 25 luglio 2017, la Società ha approvato modifiche al Modello di Organizzazione e Gestione ex D.Lgs. 231/2001, approvato in data 30 gennaio 2017, volte all'adozione di un Modello "pienamente idoneo ad individuare e prevenire i reati richiamati dal citato decreto e che possano essere commessi, a vantaggio o nell'interesse della Società, da soggetti apicali o da soggetti sottoposti alla loro direzione e vigilanza". In particolare, è stato approvato: il documento di "Risk Assessment per la definizione del Modello di Organizzazione e Gestione ex Decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231 – Parte Generale"; il documento "Modello di Organizzazione e Gestione ex Decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231 – Parte Generale"; "Modello di Organizzazione e Gestione ex Decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231 – Parti Speciali";
- con ordinanza del 1° agosto 2017, il Tribunale di Roma, visti e applicati gli art. 17 e 19, comma 4, del D.Lgs. n. 231/2001, ritenuto che il modello è stato "modificato nel rispetto dei rilievi critici formulati dal GIP" e che è stato "integralmente risarcito il danno" e che l'Operatore ha "eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato" ovvero si è "comunque efficacemente adoperato in tal senso", ha disposto la revoca della predetta misura cautelare nonché la conseguente restituzione alla Società della somma versata a titolo di cauzione, ritenuto che la Società ha "adeguatamente adempiuto alle condizioni indicate dal GIP, elaborando e adottando un modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire reati della stessa specie di quello verificatosi, la cui serietà è ulteriormente comprovata dalla circostanza che sono state irrobustite pure le modalità di gestione dei flussi finanziari, benché già ritenute idonee dal GIP";
- dalla predetta ordinanza del Tribunale di Roma del 1/08/2017 si riscontra, altresì, la volontà della Romeo Gestioni di essersi concretamente adoperata nell'attuazione di condotte riparatorie mediante l'erogazione di un risarcimento di euro 3.045.000,00 alla Consip quale parte offesa.

Inoltre con provvedimento del 1° agosto 2017, il Presidente dell'ANAC, preso atto delle misure di *self cleaning* adottate dalla Società, ha proposto alla Prefettura di Roma l'inserimento nella compagine sociale di un "presidio a tutela della correttezza e legalità dell'operato aziendale sotto la guida di esperti di nomina prefettizia".

In particolare, il Presidente dell'ANAC, proprio in considerazione dell'impegno assunto dalla Società di dotarsi di doverose cautele organizzative e gestionali, idonee a prevenire la commissione di altri illeciti di matrice corruttiva, nonché di attestare l'implementazione del proprio modello organizzativo, ha ritenuto necessario rafforzare il percorso di risanamento virtuoso del complesso aziendale della stessa Società, a tal fine *"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 burocratico"*.

La proposta del Presidente dell'ANAC è stata condivisa dalla Prefettura la quale ha disposto, con decreto del 4 ottobre 2017, l'applicazione nei confronti della Società Romeo Gestioni della misura di sostegno e monitoraggio di cui all'art. 32, comma 8, del D.L. 90/2014, a tale fine nominando per un periodo di tre mesi – eventualmente suscettibile di proroga – un esperto con il compito di svolgere funzioni di sostegno e monitoraggio, nonché di fornire prescrizioni operative, elaborate secondo riconosciuti indicatori e modelli di trasparenza, riferite agli ambiti organizzativi, al sistema di controllo interno e agli organi amministrativi e di controllo;

A riprova e garanzia della proficua e fruttuosa opera di risanamento virtuoso del complesso aziendale posta in essere dal predetto operatore economico il Prefetto di Roma con decreto n. 206707 del 30 maggio 2018 ha disposto la cessazione di tali misure nei confronti della Romeo Gestioni Spa e la conclusione dell'incarico dell'amministratore di nomina prefettizia il prof. D'Onza.

3) Questa stazione appaltante, preso atto delle valutazioni e dei provvedimenti che diverse Autorità, giudiziarie e amministrative, hanno svolto e adottato - di cui, in ogni caso, occorre tener conto - procede a una valutazione più appropriata al caso di specie e contestualizzata all'attuale fase del procedimento di aggiudicazione, con riferimento alle singole misure di *self cleaning* poste in essere da Romeo Gestioni Spa, verificando la loro specifica idoneità a comprovare l'attuale affidabilità professionale della citata Società per l'aggiudicazione dell'appalto di cui trattasi.

Per quanto riguarda le precedenti esclusioni dalle gare Consip della Romeo Gestioni Spa e le vicende giudiziarie che hanno colpito il socio Sig. Alfredo Romeo si osserva quanto segue.

Le delibere di variazione degli organi amministrativi della Romeo Gestioni S.p.a., precedute dalle delibere di variazione degli organi amministrativi della società Romeo Partecipazioni S.p.a., socio di maggioranza della Romeo Gestioni S.p.a., consentono

di garantire l'indipendenza dei processi decisionali infragrupo: i poteri di amministrazione conferiti all'amministratore delegato sono stati infatti controbilanciati da specifiche deleghe gestorie conferite ad altri consiglieri di amministrazione indipendenti con particolare riferimento alla gestione dei rapporti infragrupo, all'esercizio del voto in sede assembleare, all'attuazione del modello 231 e della gestione delle gare di appalto pubblico (cfr. delibera societaria della Romeo Gestioni S.p.a. del 17.7.2017 riportata nella visura camerale storica nonché richiamata a pag. 28 del suddetto "Risk Assessment" e a pag. 14 del Modello Organizzativo ex d.lgs. 231/2001 – parte generale).

Le specifiche delibere adottate dai rispettivi CdA con lo scopo di escludere l'assoggettamento della Romeo Gestioni alle influenze della controllante Romeo Partecipazioni forniscono la prova del c.d. "opting out" ossia l'espressa rinuncia all'esercizio dell'attività di direzione e coordinamento da parte della *holding* e quindi della volontà di non interferire nelle decisioni gestorie della società controllata contrariamente a quanto previsto in via presuntiva dall'art. 2497 sexies del c.c. .

Tali misure di *self cleaning* appaiono idonee a ritenere raggiunta la prova di una tangibile discontinuità dell'attuale assetto di governo societario rispetto alla precedente gestione della Romeo Gestioni S.p.a. e dei rapporti con la capogruppo Romeo Partecipazioni S.p.a. con evidenti ripercussioni positive per ciò che concerne la neutralizzazione del pericolo di qualsiasi ingerenza del socio-persona fisica Alfredo Romeo nella gestione societaria.

In buona sostanza, gli interventi adottati consentono di scongiurare il pericolo di eventuali interferenze del socio-persona fisica Alfredo Romeo nell'attività societaria, atteso che il medesimo è stato escluso dalla gestione della Holding Romeo Partecipazioni S.p.a. ed il suo ruolo è stato relegato a mero detentore di partecipazioni societarie privo di effettivi poteri decisionali o di pressione nei confronti del C.d.A. di entrambe le società in questione.

Nella stessa direzione si collocano le modifiche al "Modello di organizzazione" di gestione e controllo finalizzato, ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, alla prevenzione dei reati contro la P.A., con l'esclusione di qualsiasi forma di soggezione dell'Organismo di vigilanza di cui all'art. 6 del D.Lgs. 231/2001, al fine di assicurarne la piena indipendenza dagli amministratori della società, con conseguente abilitazione a esercitare i poteri di iniziativa e controllo anche nei confronti dello stesso organo amministrativo che lo ha nominato, con la dotazione di un autonomo budget di spesa, e con l'individuazione di nuovi componenti (nell'ambito della seduta del Consiglio di Amministrazione del 28 marzo 2017 e successive integrazioni contenute nel Modello ex d.lgs. 231/01 approvato

con delibera del CdA della Romeo Gestioni del 25 luglio 2017, cfr. pag. 26 e seguenti del Modello 231 citato);

L'Organismo di Vigilanza ha assunto un ruolo più pregnante nell'esercizio dei poteri di iniziativa e controllo su ogni attività aziendale e livello gestionale sia nei confronti del personale che nei confronti dello stesso Consiglio di Amministrazione.

In particolare la definizione di un adeguato budget di spesa, non subordinato ad autorizzazioni da parte dell'organo amministrativo, rappresenta un aspetto fondamentale per ritenere l'Organismo di Vigilanza effettivamente dotato di "autonomi poteri di iniziativa e controllo" per poter concretamente vigilare sul funzionamento e l'osservanza di quanto previsto dal Modello organizzativo.

La presenza di un adeguato budget di spesa partecipa quindi a definire la credibilità dell'Organismo di Vigilanza e del complessivo sistema di gestione del rischio penale messo in atto dalla Società. Un budget limitato, ovvero l'impossibilità di spenderlo senza il nulla osta dell'organo amministrativo, impedirebbe ad esempio all'Organismo di Vigilanza di commissionare, in maniera riservata, adeguate indagini per l'accertamento della fondatezza di una segnalazione effettuata ai sensi dell'art. 6, comma 2-bis, D.lgs. 231/2001 (c.d. whistleblowing).

Rilevanti misure in tal senso appaiono l'adozione di protocolli di tracciabilità dei contratti di consulenza ed affidamento di incarichi a terzi al fine di impedire il fenomeno delle consulenze fittizie o assegnate a soggetti riconducibili alle persone politicamente esposte con l'intento di conseguire indebiti vantaggi nonché la revisione delle modalità di gestione dei flussi finanziari finalizzate ad impedire la distrazione di somme per fini extrasociali o per scopi estranei all'attività aziendale (trattasi del "Sistema di Gestione Integrato", del "Protocollo Gestione Consulenze" e del "Protocollo Flussi informativi all'OdV" che costituiscono parte integrante del Modello 231 adottato dalla Romeo Gestioni, cfr. Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo - parte speciale reati contro la P.A. punti 6.8, 6.9 e 7).

L'adozione del modello organizzativo ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 e le conseguenti modalità di tracciamento di ogni processo decisionale se, da un lato, offrono garanzie sulla trasparenza del *modus operandi* della società, dall'altro hanno sterilizzato il rischio di ulteriori condizionamenti illeciti nella pianificazione e gestione dell'attività aziendale connessa alla partecipazione alle procedure pubbliche d'appalto.

Dalla copiosa documentazione prodotta, con riferimento ai fatti sopra menzionati, emerge una netta presa di distanza della Romeo Gestioni S.p.a. dalla pregressa gestione societaria, riconducibile al *dominus* occulto Alfredo Romeo.

L'attuazione di condotte riparatorie (risarcimento del danno a Consip Spa) e la realizzazione di una serie di misure di autodisciplina finalizzate alla costituzione di un nuovo assetto societario, sono indici che portano a ritenere la nuova *governance* indipendente ed impermeabile alle possibili pressioni ed agli eventuali tentativi di condizionamento sia del socio di minoranza Romeo Alfredo che della holding Romeo Partecipazioni.

Trattandosi di modifiche statutarie che hanno interessato entrambe le società, le stesse fanno sì che le vicende giudiziarie che riguardano il sig. Alfredo Romeo assumano *"concreta irrilevanza escludente"* tanto più in considerazione della intervenuta separazione, (inconfutabile quantomeno sul piano formale), tra la persona fisica del socio e la gestione della società.

Va, infine, considerato che le misure di *self cleaning* sopra illustrate, adottate prima della pubblicazione della procedura di gara *de qua*, hanno avuto chiaramente l'obiettivo di operare sia per il futuro, al fine di evitare l'estromissione dell'impresa dal mercato, sia di preservare i contratti in corso di esecuzione, con lo scopo di scongiurare il rischio di ulteriori condizionamenti illeciti nella pianificazione e gestione dell'attività aziendale connessa alla partecipazione alle procedure pubbliche d'appalto.

Lo stesso TAR del Lazio, nella sopra citata sentenza n. 1092/2018, con la quale ha respinto il ricorso presentato dalla Romeo Gestioni S.p.A. avverso l'esclusione disposta da Consip dalla gara cd.FM4, oltre a confermare che *"il contestato illecito concorrenziale può ragionevolmente intendersi compreso tra le ipotesi di 'errore nell'esercizio dell'attività professionale' di cui all'art. 38, comma 1, lett. f" del D.lgs. 163/2006 -*, ha chiarito che le misure di *self cleaning* adottate dall'Impresa anche al fine di ottenere la revoca dell'ordinanza del GIP presso il Tribunale di Roma del 31 maggio 2017, *"rappresentano una conseguenza di precedenti condotte illecite e, in quanto tali, rispondono alla finalità di mantenere l'operatore economico sul mercato e non già all'esigenza di sanare l'illiceità delle condotte pregresse"*; conseguentemente *"deve (...) ritenersi che le misure di self-cleaning abbiano una rilevanza pro futuro, relativamente alle gare indette successivamente alla loro adozione (o comunque non oltre il termine fissato per la presentazione delle offerte ...), pena la violazione della par condicio dei concorrenti"*;

Il Consiglio di Stato nella sentenza n. 5424/2018, con la quale si è pronunciato sui ricorsi in appello promossi dalla Società e dal Consorzio Romeo Facility Services avverso la sentenza del Giudice di prime cure, respingendoli, ha confermato quanto rilevato dal TAR in ordine alla riconducibilità dell'illecito al grave errore professionale nonché il principio espresso dal medesimo Giudice circa le misure di risanamento adottate, consistenti nel sostegno e monitoraggio dell'Impresa, nell'ottica della *"prospettica*

sterilizzazione delle misure interdittive penali, al fine di prevenire ed evitare l'estromissione dell'Impresa dal mercato", non possono che operare pro futuro, "senza poter impedire l'operatività della clausola di estromissione dalla procedura".

4) Per quanto riguarda il provvedimento sanzionatorio dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Agcm) si rappresenta quanto segue.

In merito alla riconducibilità dell'illecito anticoncorrenziale alla fattispecie del grave errore professionale va considerato che se da un lato l'Agcm ribadisce l'idoneità di illeciti antitrust gravi aventi effetti sulla contrattualistica pubblica e posti in essere nel medesimo mercato oggetto del contratto da affidare a valere quale causa di esclusione da gara pubblica, dall'altro la stessa ritiene necessario un accertamento definitivo dell'illecito antitrust, inteso come intervenuta inoppugnabilità dell'accertamento dell'AGCM o pronuncia definitiva del giudice amministrativo per procedere all'esclusione (osservazioni dell'AGCM n. prot. AS1474 del Boll. n.6/2018 sulle Linee Guida ANAC n. 6 in ciò discostandosi dalla posizione espressa dalle Linee Guida ANAC ed allineandosi all'orientamento giurisprudenziale espresso dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (causa C-470/13, Generali-Providencia Biztosító, del 18 dicembre 2014).

Il Consiglio di Stato - Commissione Speciale (parere del 23 ottobre 2018 numero 2616, pubblicato il 13 novembre 2018), si è espresso in sede consultiva, sulle Linee Guida ANAC n. 6, confermando la rilevanza ostativa degli illeciti antitrust sanzionati dall'AGCM per condotte vietate in materia di concorrenza nonché la maggiore garanzia offerta dalla definitività intesa: o quale inoppugnabilità del provvedimento dell'AGCM perché non contestato; ovvero, laddove invece contestato in giudizio, dalla sua conferma in giudizio".

Questa Stazione appaltante ha attentamente esaminato il citato provvedimento dell'Agcm e il ricorso promosso innanzi al Tar del Lazio da Romeo Gestioni Spa nel quale detta Società sostiene essenzialmente che dal materiale istruttorio non solo non emergerebbe alcun elemento indiziario a carico della società ricorrente, ma risulterebbe comprovata l'assoluta estraneità della Romeo Gestioni alla partecipazione a qualunque schema collusivo, considerata la totale infondatezza sia degli elementi di prova "endogeni", sia degli elementi di prova "esogeni" posti a fondamento della sanzione irrogata e la totale inutilizzabilità del materiale intercettizio .

L'impianto probatorio su cui si fonda la sanzione dell'AGCM è stato confermato dal TAR Lazio, Sezione Prima, con la sopra menzionata sentenza n.8778/2020, pubblicata il 27 luglio 2020, il quale ha tuttavia ridotto l'entità della sanzione rinviando alla stessa Autorità la nuova, concreta, quantificazione di essa.

Con la nota di riscontro del 12 agosto 2020 la Romeo Gestioni Spa ha rappresentato la propria ferma volontà di impugnare la predetta sentenza innanzi al Consiglio di Stato ribadendo le proprie ragioni e la conseguente non definitività del provvedimento dell'Agcm, in attesa dell'esito del grado di giudizio.

Al riguardo, nel prendere atto della citata sentenza del Tar del Lazio e dell'intendimento della Romeo Gestioni Spa di proseguire il contenzioso, si ritiene che il provvedimento dell'Agcm debba essere senza alcun dubbio oggetto di valutazione da parte di questa Stazione appaltante ai fini della verifica del possesso del requisito di affidabilità professionale, benché lo stesso provvedimento non sia ancora definitivo. Deve essere autonomamente verificata l'idoneità delle misure di *self cleaning* di cui si è avvalsa la Romeo Gestioni a evitare il ripetersi del comportamento censurato dall'Agcm dal punto di vista anticoncorrenziale, tenuto conto delle particolari circostanze in cui dette violazioni sono state commesse.

Occorre, invero, rilevare che l'intervento dell'Agcm trae origine dai medesimi fatti che hanno determinato le esclusioni comminate dalla Consip S.p.a e dato la stura all'inchiesta penale che ha coinvolto il sig. Alfredo Romeo e la Romeo Gestioni nell'ambito della gara Consip FM4 che, quindi, attengono ad una fase antecedente l'adozione delle misure di *self-cleaning* passate in rassegna *ut supra*.

E' opportuno considerare al riguardo che il perimetro del modello organizzativo adottato dalla Romeo Gestioni si incentra sulla prevenzione dei reati contro la Pubblica Amministrazione tra i quali è codificato l'art. 353 c.p. in materia di turbativa d'asta che, con specifico riferimento agli appalti pubblici, collima con le fattispecie di "*bid rigging*" ovvero con i comportamenti collusivi tipici degli illeciti concorrenziali posti in essere dalle imprese al fine di alterare il corretto dispiegarsi del confronto competitivo in sede di gara.

Va segnalato altresì che nel documento di *Risk assessment* per l'implementazione del predetto modello di organizzazione, redatto il 25 luglio 2017, nell'ambito della mappatura dei processi della Direzione "gare e progetti e affari societari" della Romeo Gestioni Spa, è stata individuata quale azione di miglioramento volta alla mitigazione del rischio di commissione dei reati previsti dagli articoli 318 e ss. del codice penale e, quindi, anche in chiave di turbativa d'asta *antitrust*, la continuità dei flussi informativi tra la predetta Direzione e l'Organismo di Vigilanza il quale, come sopra illustrato, ha acquisito rispetto al precedente assetto organizzativo maggiore autonomia e più incisivi poteri di controllo.

I predetti interventi sono stati realizzati prima della pubblicazione della procedura di gara *de qua* e, quindi, è da ritenere che la competizione si sia svolta regolarmente e che

le offerte presentate per i diversi lotti da Romeo Gestioni non siano condizionate da illecite distorsioni anticoncorrenziali.

La congruità e l'affidabilità delle offerte sono peraltro confermate dagli ottimi risultati conseguiti nella fase di esecuzione degli appalti aggiudicati nell'ambito della stessa gara per effetto della determinazione n. 3 del 23 gennaio 2019 con riferimento ai lotti Campania – Puglia – Basilicata e Direzione Generale, alla Romeo gestioni S.p.a. che ha avuto modo di dimostrare concretamente una condotta integerrima e pienamente corrispondente sia agli obblighi contrattuali assunti sia ai contenuti delle proprie offerte, senza mai incorrere in penali o inadempimenti contrattuali.

Anche sotto l'aspetto della *compliance antitrust*, pertanto, si ritengono sufficienti gli interventi correttivi di *self cleaning* apportati da Romeo Gestioni al proprio modello di organizzazione.

Inoltre, con riferimento alla considerevole entità della sanzione pecuniaria (10% del fatturato) comminata dall'AGCM, che probabilmente sarà ridotta per effetto della sentenza del Tar, qualora sia confermata nel giudizio di secondo grado, si è ritenuto opportuno appurare la solidità patrimoniale, economica e finanziaria della Romeo Gestioni S.p.a. mediante l'esame degli ultimi bilanci societari, le cui evidenze contabili consentono di affermare l'assenza di ripercussioni negative sull'esecuzione dei contratti per effetto del pagamento della predetta sanzione pecuniaria.

5) Infine si ritiene doveroso prendere in esame la lettera inviata da Dussmann Service all'apprezzabile scopo di supportare questa stazione appaltante a perseguire l'interesse pubblico di affidare la commessa *"... a un operatore dalla indubbia serietà ed affidabilità"*.

In sintesi la Dussmann Service, nel richiamare le stesse vicende sopra illustrate relative a Romeo Gestioni Spa che, incidendo negativamente sulla sua affidabilità professionale, dovrebbero comportare la non aggiudicazione alla stessa dell'appalto, e nel segnalare l'esclusione in ulteriori gare di appalto, ha svolto le seguenti considerazioni:

- 1) *a mente del considerato n. 102 della direttiva n. 24/2014/UE, le misure [di self-cleaning] adottate da Romeo Gestioni dovrebbero essere specificatamente vagliate, nell'ottica della specifica commessa, "considerando la gravità e le particolari circostanze del reato o dell'illecito;*
- 2) *occorre escludere che l'efficacia delle misure di self cleaning richiesta dalla legge alla stazione appaltante possa trarsi, nel caso di specie, dalla contezza da parte di codesta Amministrazione della valutazione che di tali misure hanno operato il giudice amministrativo e penale;*

- 3) *a nulla rileva, pertanto (ancorché privo di riscontro documentale) il fatto che Romeo Gestioni e Romeo Partecipazioni abbiano adottato delibere volte a rendere più indipendenti i processi decisionali del gruppo, se Alfredo Romeo permane nello stesso;*
- 4) *le misure di self cleaning indicate da Romeo Gestioni, oltre che non adeguatamente provate, non appaiono comunque idonee a superare la rilevanza dei fatti che compromettono l'affidabilità professionale dell'operatore, specie nell'ottica del giudizio richiesto dalle direttive comunitarie, che attribuisce un'importanza dirimente alla gravità dei fatti di reato, nel caso di specie, pacifica;*

In relazione alle considerazioni sintetizzate nei punti 1) e 2), si ritiene che questa stazione appaltante nel corso dell'istruttoria abbia adeguatamente svolto un'attenta, specifica e autonoma valutazione, senza rinviare a provvedimenti adottati da altre Autorità, in ordine all'idoneità delle misure di *self cleaning* realizzate da Romeo Gestioni a sanare gli errori professionali commessi e a rendere la stessa società affidabile per l'esecuzione dell'appalto.

Per quanto riguarda i punti 3) e 4), occorre evidenziare che Romeo Gestioni Spa ha fornito ampia documentazione a riprova dell'adozione delle predette misure di *self cleaning*, su cui si è svolta la valutazione di idoneità da parte di questa amministrazione; dopo l'adozione di dette misure, non sono riscontrabili elementi volti a provare la sostanziale inefficacia delle stesse né di interferenze o di diretta partecipazione del Sig. Alfredo Romeo nelle attività della stessa società, come sostenuto da Dussman Service S.r.l..

Sul corretto richiamo al perseguimento dell'interesse pubblico formulato dalla stessa Società, si tiene a precisare che proprio a tal fine l'Amministrazione è tenuta a svolgere un'adeguata ponderazione di tutti gli interessi coinvolti senza trascurare la legittima aspirazione della Romeo Gestioni Spa alla propria riabilitazione per evitare di essere definitivamente estromessa dal mercato, che appare in linea con la *ratio* delle disposizioni contenute nell'art. 80, comma 5, lett. c) e comma 7 del d. lgs. n. 50/2016.

Nella stessa ottica deve essere considerata, come si evince dalla documentazione prodotta in sede istruttoria, l'aggiudicazione di numerose procedure di appalto pubblico (si citano a titolo esemplificativo: Avvocatura Generale dello Stato – Agenzia delle Dogane e Monopoli – Inps – Ministero della Difesa) conseguita da Romeo Gestioni S.p.a. successivamente alla realizzazione delle predette misure di autodisciplina.

La stessa Consip S.p.a., parte offesa nel procedimento penale a carico del sig. Alfredo Romeo per gli episodi di corruzione emersi nell'ambito della gara FM4, ha regolarmente ammesso la Romeo Gestioni alle procedure di gara bandite successivamente alla realizzazione delle condotte riparatorie e delle misure di self-cleaning da parte della

predetta società, come può apprendersi agevolmente mediante una ricerca nel sito internet www.consip.it su cui sono pubblicati i bandi, la documentazione delle procedure di gara e i relativi provvedimenti (si cita a titolo esemplificativo il provvedimento della Consip del 6.03.2019 di ammissione della Romeo Gestioni relativo alla Gara per l'affidamento di servizi energetici con obbligo di risparmio mediante effettuazione di interventi di efficientamento energetico su immobili in uso al Dipartimento del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile - ID 1787", di cui al Bando di gara pubblicato sulla G.U.U.E. n. S 193 del 07/10/2017 e sulla G.U.R.I. n. 119 del 13/10/2017).

6) In conclusione, si ritiene che l'implementazione da parte della Romeo Gestioni S.p.a. del proprio modello organizzativo mediante l'adozione di cautele organizzative e gestionali, idonee a prevenire la commissione di altri reati di matrice corruttiva abbinata all'ulteriore strumento della "tutorship" di cui al succitato sostegno e monitoraggio sotto la guida di esperti di nomina prefettizia abbiano realizzato un presidio a tutela della correttezza e legalità dell'operato aziendale che trascende il singolo appalto garantendo una effettiva attuazione dell'intero sistema di recupero societario.

D'altronde, assumere un provvedimento di esclusione nei confronti di un operatore economico riabilitato sulla base di provvedimenti giudiziari e sanzionatori risalenti ad eventi e contesti diversi da quello della gara in esame e relativo a soggetti riconducibili ad una passata gestione della società, darebbe, piuttosto, luogo ad un atto amministrativo illegittimo.

Quindi in virtù di una considerazione non già atomistica e frazionata, bensì complessiva di tutti gli elementi venuti in rilievo in seno al procedimento *de quo* è possibile pervenire a un giudizio di globale affidabilità professionale dell'operatore economico Romeo Gestioni S.p.a..

Pertanto, alla luce della circostanza che la graduatoria del lotto 10 – Lazio, in esito alla valutazione delle offerte tecniche ed economiche e all'attribuzione dei relativi punteggi, attualmente vede la Romeo Gestioni S.p.a. come migliore classificata con punteggio complessivo di 97,21, si ritiene di procedere all'aggiudicazione del predetto lotto come da tabella sottostante:

Lotto	Regione	Aggiudicatario	Importo appalto per tre anni iva esclusa	Importo complessivo per proroga 12 mesi iva esclusa
10	Lazio	Romeo Gestioni Spa	4.200.533,88	1.400.177,96

L'effettivo ammontare del canone dovuto sarà determinato sulla base delle consistenze verificate dal fornitore in contraddittorio con il Responsabile del Servizio in fase di sopralluogo come previsto dal paragrafo 6.4 del Capitolato tecnico integrativo.

Si propone per la firma lo schema di determinazione allegato.

f.to Il Dirigente dell'Ufficio

Dott.ssa Barbara Romani