



Autorità Nazionale Anticorruzione

Al Presidente

Ill.mo Prefetto di Roma
Dott.ssa Gerarda Pantalone

Fasc. Anac n. 2615/2019

Oggetto: proposta di applicazione della misura di sostegno e monitoraggio ex art. 32, comma 8, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla l. n. 114/2014, nei confronti della società **Sviluppo Centro Ostiense s.r.l.** (P.I. 09218971001) e della **Società Generale Immobiliare Italia 7 s.r.l.** (P.I. 08421920961), avuto riguardo a O.C.C. Tribunale di Roma, del 20.03.2019, RGNR n. 45923/2018 - con riferimento alla “*Convenzione per la concessione di parte del complesso degli ex Mercati Generali siti in Roma – Via Ostiense*”, n. 9612/2003, anche in relazione alla deliberazione n. 199/2017 avente ad oggetto “*Complesso degli ex Mercati Generali siti in Roma in Via Ostiense. Approvazione del Progetto Definitivo di 2^a Variante*” – Stazione appaltante: Roma Capitale

1. Premessa

Con il presente atto si propone all'Ill.mo Prefetto di Roma di adottare, nei confronti della società **Sviluppo Centro Ostiense s.r.l.** e della **Società Generale Immobiliare Italia 7 s.r.l.**, la misura del sostegno e monitoraggio, disciplinata dall'art. 32, comma 8, del d.l. n. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 114/2014, avuto riguardo alle vicende contestate in o.c.c. Tribunale di Roma del 20.03.2019, RGNR n. 45923/2018, nonché in omologa o.c.c. 5.04.2019, medesimo procedimento, relativamente ai fatti emersi in occasione dell'approvazione della Deliberazione di approvazione del Progetto definitivo di 2^a variante del 15 settembre 2017 n. 199, che insiste sulla “*Convenzione per la concessione di parte del complesso degli ex Mercati Generali siti in Roma – Via Ostiense*” n. 9612/2003”.

La presente proposta identifica la misura ritenuta più idonea al caso di specie, in relazione all'analisi delle ragioni, in fatto e in diritto, che sollecitano l'adozione dell'atto medesimo da parte del Prefetto, avuto riguardo alla gravità dei fatti e allo stato di accertamento della vicenda, avendo garantito il diritto alla partecipazione dei soggetti direttamente interessati.

1.1 I soggetti coinvolti

Gli operatori economici destinatari delle predette misure sono la società **Sviluppo Centro Ostiense s.r.l.** (P.I. 09218971001), con sede legale in Roma (RM), Via Catania, 9, CAP 00161, sviluppoцентroostiensersrl@legalmail.it, nella qualità di società di progetto concessionaria del sopra menzionato contratto, nonché la **Società Generale Immobiliare Italia 7 srl** (P.IVA 08421920961), con sede in Milano, Via Bagutta, 12, cap 20121 Milano, lsgitalia7@pec.scci.it, subconcessionaria della convenzione medesima.

La stazione appaltante interessata al rapporto contrattuale turbato, nonché coinvolta, per mezzo di amministratori di spicco, nelle vicende penali è l'amministrazione di Roma Capitale, Piazza del Campidoglio, 1 - 00186 Roma (RM).

2. Il procedimento per l'adozione della proposta ex art. 32, d.l. n. 90/2014

La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma ha trasmesso al Presidente di questa Autorità l'ordinanza di applicazione di misure cautelari personali e reali per cui si procede (prot. 29.03.2019 n. 26013). Si tratta, in particolare, della o.c.c. del 20.03.2019 nonché della o.c.c. del 05.04.2019, emessa dal Giudice delle Indagini Preliminari, Dott.ssa Maria Paola Tomaselli, nell'ambito del procedimento penale n. 45923/2018.

Sui predetti atti, unitamente a tutti i documenti contestualmente acquisiti, che costituiscono presupposto del presente procedimento, il Presidente dell'Autorità ha richiesto al Nucleo di Collegamento della Guardia di Finanza di svolgere attività di accertamento istruttorio, con lo scopo di verificare e individuare la sussistenza degli elementi necessari ai fini dell'applicabilità delle misure previste dall'art. 32 del d.l. n. 90/2014 (prot. interno n. 42012 del 24.05.2019).

Il Presidente dell'Autorità ha comunicato, pertanto, ai sensi dell'art. 7, l. 7 agosto 1990, n. 241, alla società Sviluppo Centro Ostiense Srl e alla società Generale Immobiliare Italia 7 srl l'avvio del procedimento relativo all'atto di proposta di propria competenza, concedendo termine fino al 5.09.2019 per la presentazione di memorie e documenti (nota prot. n. 57618 del 16.07.2019). La nota è stata trasmessa, per conoscenza, al Capo di Gabinetto di Roma Capitale, all'assessore alle Infrastrutture, nonché al Direttore del Dipartimento Programmazione e Attuazione urbanistica di Roma Capitale.

In relazione alla predetta comunicazione, la Sviluppo Centro Ostiense ha formalizzato la richiesta di accesso agli atti del procedimento (nota prot. 0059229 del 22.07.2019). L'istanza è stata tempestivamente corrisposta (prot. 59323 del 22.07.2019).

La società Generale Immobiliare Italia 7 srl ha formalizzato istanza di accesso agli atti del procedimento in data 17 luglio 2019, ottenendo i medesimi atti mediante acquisizione avvenuta presso la sede dell'Anac (processo verbale di acquisizione della documentazione, sottoscritto dall'Avv. Raimondo d'Aquino di Caramanico, giusta delega dell'Amministratore Unico, sig. Birger Strom, depositata agli atti).

Con memoria ritualmente e tempestivamente depositata, anche la società Generale Immobiliare Italia 7 srl ha depositato le proprie memorie sostenendo l'insussistenza dei presupposti necessari per determinare l'applicazione delle prerogative ex art. 32, comma 8, del d.l. 90/2014, con le motivazioni che saranno oggetto di apposito esame nel presente atto. (nota prot. 0069504 del 06.09.2019)

Con memoria ritualmente e tempestivamente depositata, la società Sviluppo Centro Ostiense ha domandato l'archiviazione del procedimento sostenendo la mancanza dei presupposti di accertata gravità dei fatti, con le motivazioni che saranno oggetto di apposito esame nel presente atto (nota prot. n. 0069635 del 06.09.2019).

Successivamente alla presentazione delle memorie, l'Avv. Raimondo d'Aquino di Caramanico, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Sig. Birger Strom, ha chiesto l'ostensione delle deduzioni depositate dalla società Sviluppo Centro Ostiense S.r.l. (prot. n. 0070578, del 10.09.2019).

A seguito della dovuta comunicazione di istanza di accesso al controinteressato da parte dell'Autorità (nota prot. 0075584 del 27.09.2019), l'Avv. Raimondo d'Aquino di Caramanico ha rinunciato formalmente all'istanza, dichiarando di aver trovato soddisfacimento alla stessa per il tramite dei Colleghi che rappresentano la società Sviluppo Centro Ostiense (nota prot. 0075644 del 27.09.2019).

3. La fattispecie contrattuale in valutazione

La vicenda in esame ha ad oggetto le interferenze criminali legate alla Deliberazione della Giunta Capitolina del 15 settembre 2017, n. 199, con la quale è stato approvato, quale secondo atto integrativo, il progetto definitivo di variante relativamente alla convenzione tra Roma Capitale e la società Sviluppo Centro Ostiense, per la realizzazione del progetto di riconversione degli ex Mercati generali dell'Ostiense¹.

La citata convenzione rientra nel programma urbanistico, denominato “*Progetto Urbano Ostiense Marconi*”, finalizzato alla riqualificazione del settore urbano sud della città, approvato con delibera consiliare del Comune di Roma n. 240/1999, con la quale era stato approvato il programma urbanistico, denominato “*Progetto Urbano Ostiense Marconi*”, finalizzato alla riqualificazione del settore urbano sud della città, seguito, nell'anno 2003, da un Accordo di programma ai sensi dell'art. 34 dlgs 267/2001.

La convenzione cui è riferita la variante è stata stipulata in data 14.11.2006 tra il Comune di Roma e la Lamaro Appalti S.p.a., mandataria del RTI aggiudicatario della licitazione privata bandita con avviso pubblicato in G.U.R.I.7.11.2003. Con determinazione dirigenziale n. 108/2005 è stata disposta l'aggiudicazione della gara ad evidenza pubblica al Raggruppamento temporaneo Raggruppamento Temporaneo di imprese - costituito anche dalle mandanti The Mills Limited Partnership, Cinecittà Centro Commerciale S.p.a., Cogem S.p.a., Fingen S.p.a. e Consorzio Cooperative Costruzione.

Successivamente all'aggiudicazione e contestualmente alla stipula della convenzione, il Raggruppamento si è costituito in società di scopo con la denominazione sociale Ex Mercati Generali S.r.l., per poi modificare la propria denominazione sociale in Sviluppo Centro Ostiense srl (atto costitutivo del 14.11.2006).

La Deliberazione di modifica contrattuale 199/2007, per cui si procede, ha seguito un iter approvativo complesso. Essa prende avvio da una proposta di variante innovativa, presentata dalla società Sviluppo Centro Ostiense in data 8 luglio 2014 ed avente ad oggetto “*l'autorizzazione delle variazioni d'uso necessarie per il riequilibrio del PEF, prevedendo l'aumento della SUL (Superficie Utile Lorda) dei servizi per il commercio, nonché il cambiamento di destinazione d'uso degli spazi a canone calmierato, per una SUL pari a 1.500 mq da servizi per il terziario a servizi per la cultura e il tempo libero*”. La stessa proposta di variante veniva seguita da una istanza di adeguamento progettuale finalizzata a riequilibrare il livello economico e finanziario dell'intervento (nota prot. n. QI 169330 del 05.11.2014)

In esito alla predetta proposta, l'amministrazione indicava, in data 24.11.2015, una Conferenza di Servizi, finalizzata a valutare il progetto preliminare di seconda variante, il quale veniva approvato – come tale – dalla Conferenza medesima in data 28.01.2015. Successivamente, il progetto preliminare di seconda variante veniva posto all'attenzione della Giunta Capitolina la quale, con deliberazione 13 marzo 2015, n. n. 66, lo approvava, indicando alla concessionaria le tempistiche per la presentazione delle successive fasi progettuali – *i.e.* il progetto definitivo, di cui oggi è questione, e il progetto esecutivo.

Non è superfluo evidenziare che la variante progettuale implica – come è evidente – non soltanto una modifica delle modalità di svolgimento dell'opera e della sua gestione, ma reca con sé significative modifiche del Piano economico finanziario della stessa. Relativamente agli aspetti economico finanziari di dette modifiche, la concessionaria sottoponeva l'asseverazione del Piano economico finanziario alla società Pricewaterhouse Coopers Spa, mentre l'amministrazione di Roma Capitale sottoponeva il relativo

¹La prima proposta di variante era stata presentata dalla società di scopo in data 4 agosto 2010. Con atto rep. 12491 del 2.08.2012 tra il Comune e la concessionaria veniva stipulata la convenzione integrativa, recante nell'art. 2, l'indicazione delle variazioni apportate al progetto originariamente approvato.

Piano alla società Risorse per Roma Spa, società interamente controllata dall'amministrazione stessa. Di più, l'ordinanza evidenzia come la rimodulazione delle destinazioni funzionali del progetto – sempre sollecitata dalla Sviluppo Centro Ostiense e recepita dall'amministrazione capitolina – era promossa con il precipuo scopo di ristabilire l'equilibrio economico finanziario dello stesso, condizione imprescindibile per continuare nell'attuazione delle opere previste (o.c.c. del 05.04.2019, p. 41).

La Giunta di Roma Capitale deliberava l'approvazione della seconda variante nella seduta del 13 marzo 2015 che comprendeva le necessarie autorizzazioni e le relative prescrizioni per la realizzazione dell'opera: tra queste ultime, venivano dettati i termini alla concessionaria per la trasmissione all'amministrazione del progetto definitivo e di quello esecutivo e veniva fissata la data di inizio delle 57 annualità di esercizio della concessione (Deliberazione n. 66 del 13.03.2015).

4. Valutazione circa la sussistenza dei presupposti per l'adozione delle misure ex art. 32, d.l. 90/2014 sotto il profilo della gravità e dell'accertamento mediante riscontri oggettivi

L'esame circa la sussistenza dei presupposti è volto a evidenziare le circostanze di fatto e agli elementi di diritto, che giustificano le esigenze applicative delle misure ex art. 32, anche avuto riguardo alle censure motivate addotte dalle parti. Di detti presupposti è valutata l'efficacia condizionante per l'approvazione della Deliberazione n. 15 settembre 2017 n. 199, sotto il profilo della gravità delle condotte e dell'attendibilità dell'accertamento.

L'esame consiste nella valutazione del Presidente dell'Anac discrezionale, autonoma e ulteriore rispetto agli atti del procedimento penale in corso, avuto riguardo agli scopi delle misure da adottare.

4.1. Il reato contestato

Il reato contestato riguarda la fattispecie legale di corruzione (art. 319 cp), rientrante nel novero delle fattispecie delittuose di cui all'art. 32, d.l. 90/2014. A tal riguardo, preme segnalare che l'o.c.c. del 20.03.2019 dispone la riqualificazione del reato dalla contestata fattispecie di traffico di influenze illecite (art. 346-bis cp) a quella, più grave, del reato di corruzione (art. 319 cp).

Si evidenzia, non soltanto, che la fattispecie legale del reato di corruzione si distingue da quella di traffico di influenze illecite in quanto la condotta dei soggetti attivi della seconda si pone in un momento antecedente e al di fuori del patto corruttivo e ha una rilevanza autonoma rispetto ad esso (cfr. o.c.c. p. 188); ma anche che, per l'integrazione del delitto di cui all'art. 319, non è necessaria l'individuazione di uno specifico atto contrario ai doveri d'ufficio, per il quale il pubblico ufficiale abbia ricevuto somme di denaro o altre utilità non dovute, a condizione che, dal suo comportamento, emerga comunque un atteggiamento diretto in concreto a vanificare la funzione demandatagli e dunque a violare i doveri di fedeltà, di imparzialità e di perseguimento esclusivo degli interessi pubblici che sullo stesso incombono (cfr. o.c.c. p. 26).

Nel caso di specie, inoltre, si afferma plasticamente l'esistenza di un modello di scambio corruttivo evoluto, finalizzato non già al mercimonio di singoli atti, ma alla complessa organizzazione finalizzata alla compravendita della funzione e dei poteri, *i.e.* di una pluralità di atti non previamente fissati, né programmato, ma determinabili per *genus*, in relazione alla sfera di competenza o all'ambito di intervento del pubblico ufficiale.

Tali elementi ricorrono nel caso in esame, come sarà dimostrato nei paragrafi che seguono con il supporto di precisi elementi probatori desunti dalla o.c.c. del 20.03.2019 Il reato è, infatti, valutato con riguardo alla sua efficacia condizionante per l'approvazione della Deliberazione n. 15 settembre 2017 n.

199, sotto il profilo della gravità delle condotte, accertate mediante riscontri probatori oggettivi e sufficientemente fondati.

4.2 La gravità dei fatti

Dall'ordinanza cautelare emergono le condotte poste in essere dai referenti del Gruppo Toti, titolari esclusivi delle partecipazioni della Lamaro appalti, nei confronti del De Vito Marcello, Presidente del Consiglio Comunale, affinché quest'ultimo esercitasse - in forza delle sue funzioni istituzionali sia come Presidente del Consiglio comunale, sia come prominente rappresentante del partito di maggioranza dell'ente locale - il proprio potere di influenza, volto alla semplificazione delle procedure relative allo svolgimento di opere da realizzare da parte del citato gruppo imprenditoriale. L'ordinanza dimostra, con rilevante accompagnamento probatorio, come i soggetti citati abbiano fatto ricorso ad un collaudato metodo già sperimentato dall'imprenditore Parnasi, per la realizzazione di analoghi interessi imprenditoriali (definito da Parnasi come "il solito schema", o.c.c. del 05.04.2019 p. 88).

Il metodo utilizzato dai soci della Lamaro – peraltro, veicolato dall'imprenditore Parnasi ai fratelli Toti, sulla scorta della esperienza maturata per il conseguimento di altre e diverse opere pubbliche di rilevanza strategica nel comune di Roma, presenti in altri capi della o.c.c. (cfr o.c.c. del 20.03.2019 parte I) – consiste in un accordo trilaterale tra gli imprenditori, l'esponente politico e l'avv. Camillo Mezzacapo (il quale utilizzava lo schermo societario di una società intestata alla sua segretaria, MDL srl, e scarsamente attiva per il resto) per simulare una attività consulenziale remunerata, i cui proventi (utili della società schermo) erano poi divisi tra i soggetti partecipanti all'accordo. In tali termini, la consulenza legale affidata al Mezzacapo rappresentava il veicolo attraverso il quale i fratelli Toti remuneravano il loro referente politico (De Vito), di cui il Mezzacapo era rappresentante occulto, allo scopo di ottenere un atteggiamento di favore in relazione ai progetti del gruppo Toti.

Dall'ordinanza si evince che la società MDL S.r.l. era intesa come una sorta di custodia presso cui transitavano le somme erogate dei soggetti privati, interessati a veder soddisfatti i propri interessi illeciti, avvalendosi dei favori che il De Vito offriva, dietro pagamento di tangenti. Afferma l'ordinanza che "la destinazione al De vito di almeno parte del compenso versato dai fratelli Toti al Mezzacapo, attesta la natura fittizia della consulenza a quest'ultimo affidata e la ragione illecita della erogazione corrisposta sotto forma di pagamento della prestazione professionale, ma in realtà da ricondurre ancora una volta all'esigenza di remunerare l'intervento da parte del De Vito secondo le finalità concordate" (o.c.c. p. 181).

L'intesa prevedeva un negozio fiduciario nel quale, oltre alla interposizione reale di persona, sussisteva uno schermo societario tra l'intermediario e il beneficiario, giacché la società avrebbe ricevuto il corrispettivo della consulenza prestata e lo avrebbe riversato, *pro quota*, al beneficiario occulto (De Vito) in qualità di socio, dopo un certo decorso di tempo, in modo tale che non si manifestasse l'evidenza del sinallagma tra i favori prestati e il corrispettivo versato. Si prevedeva, in altri termini, anche sotto il profilo temporale, di posticipare il pagamento del corrispettivo alla fine del mandato politico in modo tale da scongiurare ogni collegamento tra la prestazione fittiziamente occultata dalla consulenza (approvazione delle delibere) e il corrispettivo da elargire (o.c.c. p. 131).

La diversa o.c.c. del 5 aprile 2019, afferma l'esistenza di "un vero e proprio formal" potenzialmente replicabile in un numero indeterminato di casi, peraltro ancora in atto non avendo l'intervenuto arresto del Parnasi e dei suoi sodali sortito alcun effetto deterrente. A tal proposito, l'ordinanza evidenzia una "scientifica strumentalizzazione dei ruoli di per sé astrattamente leciti quale abito dentro cui far muovere la macchina dell'illecito" (oc.c. 5 aprile 2019, p. 15).

In conclusione, l'accordo corruttivo emerge in tutta la sua gravità giacché richiedeva una complessa organizzazione, una rilevante capacità gestionale e una elevata competenza giuridica con le quali le parti avevano messo in atto complicati artifici per limitare ogni apparente collegamento tra le condotte formalmente regolari ma con effetti criminali aventi riflessi sull'assetto urbanistico e sulla trasformazione e del territorio della Capitale lungo un arco temporale di circa 60 anni.

4.3 L'accertamento dei fatti secondo un riscontro oggettivo e concreto

Con riguardo all'approvazione della Delibera di variante del 15 settembre 2017, n. 199, l'ordinanza cautelare evidenzia, infatti, una pluralità di elementi sintomatici del sinallagma corruttivo, da un punto di vista formale e sostanziale.

Dal punto di vista formale, è il contratto di consulenza stesso che contiene una clausola in cui le parti convengono che *“il contratto si intenderà risolto di diritto ove i) entro il 30 luglio 2017 non sia stato approvato dalle competenti Autorità il Progetto Definitivo di 2^ variante funzionale agli interventi di riqualificazione di cui all'art. 1 o, ii) qualora approvato il progetto Definitivo di 2^ variante entro il termine di cui al comma precedente, non sia approvato dalle Competenti Autorità il progetto esecutivo di seconda Variante entro il 15 gennaio 2018. In tal caso, non essendo più necessaria la consulenza legale oggetto del presente contratto, connessa e conseguente ai detti interventi di riqualificazione, sarà dovuto dalla Società all'Avvocato il compenso maturato in relazione alle avvenute approvazioni, oltre eventuali spese vive sostenute”* (o.c.c. del 20.03.2019 p. 131, nonché o.c.c. del 05.04.2019, p. 38 ss).

Dal punto di vista sostanziale, l'ordinanza adduce una pluralità di elementi. In primo luogo, una conversazione captata del Toti il quale apprende con eccessiva preoccupazione di un'attività di controllo dell'Agenzia delle Entrate negli uffici della società, esplicitando con nervosa apprensione il timore che il controllo potesse essere motivato, in ultima analisi, dall'affidamento dell'incarico a Mezzacapo (o.c.c. del 20.03.2019 p. 163); in secondo luogo, depongono per il nesso di sinallagmaticità i pagamenti avvenuti in termini ristrettissimi (e dunque in diretta e immediata conseguenza) dall'approvazione della deliberazione (o.c.c. del 20.03.2019 p. 133).

L'ordinanza raccoglie, infine, la rilevanza del contributo causale nella vicenda di Davide Zanchi, consigliere e procuratore della Società Generale Immobiliare Italia srl che detiene il 100% delle quote della Società Generale Immobiliare Italia 7 srl, sub concessionaria della società Sviluppo Centro Ostiense e promessa esecutrice dei lavori relativi al progetto urbanistico/edilizio degli ex Mercati generali. Il citato Zanchi era particolarmente interessato alla risoluzione in sede amministrativa della questione afferente alla sistemazione degli ex Mercati generali di Roma Ostiense e si è attivamente prodigato per ottenere l'approvazione da parte del Comune di un provvedimento favorevole al citato intervento urbanistico (o.c.c. del 20.03.2019 p. 165). Appare significativa e rilevante, in proposito, la valenza probatoria della documentata attività di scambio di messaggi intensi e ravvicinati, con i quali lo Zanchi assiste e segue l'approvazione in Giunta della variante stessa (o.c.c. del 20.03.2019 p. 179, nonché o.c.c. del 05.04.2019, p. 73 ss).

Sulla base degli elementi probatori evidenziati, si ritiene soddisfatto l'accertamento dei fatti mediante riscontro oggettivo e concreto, tale da consentire di ritenere altamente probabile il giudizio prognostico di responsabilità.

5 Valutazione delle contestazioni mosse dalle parti relativamente alla sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle misure ex art. 32 d.l. 90/2014

Con distinte memorie, la Sviluppo Centro Ostiense e la Società Generale Immobiliare 7 srl domandano l'archiviazione del procedimento sostenendo la mancanza dei presupposti di gravità e certezza dei

fatti e delle condotte sopra evidenziate. Tale richiesta è argomentata con le motivazioni esposte nei punti che seguono.

5.1 Sulla estraneità alla vicenda penale della Società Immobiliare Generale 7 srl, in quanto subconcessionaria, non ancora titolare della commessa

In via preliminare, deve essere esaminata la questione posta dalla Società Generale Immobiliare 7 srl che asserisce la propria estraneità alla vicenda. L'impresa evidenzia il suo ruolo secondario nella vicenda, in quanto subconcessionaria; sostiene, in tal senso, che la sua posizione sarebbe subordinata alla concreta acquisizione di efficacia del relativo atto di sub concessione dipendente dall'integrarsi delle condizioni sospensive al momento pendenti (Società Generale Immobiliare 7 srl, Memoria, p 6), ritenendo, pertanto, di poter rivestire un ruolo di controparte potenzialmente danneggiata laddove dovesse essere accertata l'effettiva sussistenza degli eventi contestati.

L'osservazione della Società Generale Immobiliare 7 srl non può essere accolta.

L'o.c.c. evidenzia il pieno coinvolgimento nella vicenda corruttiva del Davide Zanchi, consigliere e procuratore della Società Generale Immobiliare Italia. In particolare, lo Zanchi era particolarmente interessato all'adozione da parte del Comune di Roma di un provvedimento favorevole all'approvazione del citato intervento urbanistico (o.c.c. del 20.03.2019 pp. 165 e ss, nonché o.c.c. del 05.04.2019, pp. 73 ss). Dalle attività investigative emerge che – grazie alla collaborazione del consigliere comunale Davide Bordoni - lo Zanchi si era speso per ottenere con il De Vito alcuni incontri aventi ad oggetto l'approvazione del progetto e che, sempre grazie all'interessamento dello stesso consigliere comunale, tali incontri erano stati estesi anche all'assessore all'urbanistica Montuori, competente per l'approvazione della variante (o.c.c. del 05.04.2019, p. 80 ss). Dalle captazioni telefoniche riportate dall'o.c.c. si evince, in primo luogo, la circospezione con la quale gli appuntamenti vengono concordati secondo una procedura trilaterale; in secondo luogo, la preoccupazione per l'elaborazione di una strategia che potesse consentire di tenere l'approvazione della variante al di fuori delle critiche politiche (o.c.c. del 20.03.2019 p. 166-167, nonché o.c.c. del 05.04.2019, p. 74 ss).

5.2 Sulla natura di atto dovuto del provvedimento della Giunta, in quanto predeterminato dalla determinazione espressa dalla conferenza di servizi

La Sviluppo Centro Ostiense sostiene che la delibera n. 199/2017 della Giunta Capitolina deve intendersi quale atto dovuto e a contenuto vincolato, perché questo sarebbe stato già predeterminato da una conferenza di servizi finalizzata all'approvazione del progetto stesso. L'interessata ritiene che l'approvazione della delibera da parte della Giunta costituisca un mero atto di recepimento della deliberazione adottata dalla Conferenza di servizi, vincolante nell'*an*, nel *quid* e nel *quomodo*; e che la Giunta, quindi, si sarebbe dovuta limitare a prendere atto delle determinazioni assunte dalla Conferenza di Servizi e successivamente recepite nella Determinazione Dirigenziale n. 535 del 3 maggio 2016.

Secondo la ricostruzione difensiva, il Consiglio comunale si sarebbe definitivamente spogliato del suo potere deliberativo con l'approvazione della deliberazione del Piano urbanistico denominato Progetto Urbano Ostiense Marconi (Deliberazione n. 240/1999), poi aggiornata con la successiva Delibera n. 10 del 2003, che ha indirizzato al Sindaco la promozione di un Accordo di programma ex art. 34 d.lgs 267/2000, nonché con la ratifica dell'Accordo di programma sottoscritto dal Sindaco il 28 dicembre 2004 (Deliberazione 24-25 gennaio 2005, n. 17).

Con analoghi argomenti, la Società Generale Immobiliare 7 srl ritiene che il potere discrezionale del Consiglio "*fosse da ritenersi esaurito a seguito del suo completo esercizio nel corso delle precedenti fasi procedurali, a meno che l'Amministrazione non avesse ritenuto di agire in autotutela avviando un nuovo segmento procedimentale, giacché*

il contenuto della Delibera 199/2017 non avrebbe potuto essere differente o difforme da quello risultante dalla Conferenza di servizi conclusasi in data 25 agosto 2015”.

L'argomentazione non può essere accolta.

L'o.c.c. del 20.03.2019 documenta, infatti, un clima di particolare insofferenza maturato in seno al movimento politico che sostiene la Giunta nei riguardi della delibera e del progetto e che si riverbera in modo chiaro ed evidente sia sugli equilibri interni alla Giunta, sia sul sostegno istituzionale del Consiglio alla Giunta stessa (negli stessi termini, più approfonditamente, cfr o.c.c. del 05.04.2019).

Da un lato, infatti, appare molto significativa la posizione dell'ex assessore all'urbanistica Paolo Berdini (poi dimissionario) che (*a posteriori*) non nasconde le sue severe critiche sul progetto, sollevando questioni di opportunità politica circa l'approvazione dello stesso (o.c.c. del 20.03.2019 p. 137, nonché o.c.c. del 05.04.2019, p. 73 ss) e manifestando apertamente di aver tentato di ostacolare il progetto (l'ex assessore all'urbanistica afferma sulla stampa: *“avevo dunque fermato il progetto chiedendo che venisse ragionevolmente ripristinata la quota di servizi pubblici indispensabili”*, ibidem).

Da un altro lato, appare altrettanto evidente che analoghi segnali di perplessità sull'opportunità del progetto provengono dal Consiglio stesso. In sede di commissioni consiliari viene criticata non soltanto l'assenza di verde pubblico nella pianificazione, ma viene affermato che *“questo progetto sembrerebbe favorire il privato a danno della collettività”* e vengono sollevate non irragionevoli perplessità che pretendono di entrare nel merito del Piano economico finanziario (*“la consigliera Montella (...) chiede perché la congruità sul piano è stata sottoposta a Risorse per Roma e non alla Ragioneria Generale”* (Commissione consiliare di controllo, garanzia e trasparenza del Comune di Roma seduta del 6.02.2017, verbale in o.c.c. del 20.03.2019, p. 139). Nella medesima seduta della Commissione consiliare si afferma che l'oggetto della delibera investe con evidenza i rapporti tra Consiglio e Giunta: *“attualmente si è in attesa di un mandato di carattere politico affinché questo progetto abbia la sua approvazione”* (ibidem). In una seduta del Consiglio del Municipio VII, la risoluzione per la riqualificazione dei Mercati generali dell'Ostiense viene approvata con una evidente spaccatura della maggioranza e il sopravvenuto, occasionale e instabile sostegno di un partito di opposizione (o.c.c. del 05.04.2019, p. 75).

Molteplici elementi probatori contenuti nell'o.c.c. del 20.03.2019 confermano, dunque, con sufficiente grado di credibilità che - tanto all'interno della Giunta, quanto all'interno del Consiglio comunale - la tesi ora prospettata dalla difesa della esaurita competenza del Consiglio comunale era tutt'altro che chiara e condivisa; e che l'asserito vincolo alle ragioni della Giunta era, comunque, suscettibile di interpretazioni diverse che avrebbero almeno rallentato notevolmente (se non radicalmente ostacolato) la conclusione del procedimento approvativo della variante. Non era, infatti, del tutto condivisa la tesi della esaurita competenza del Consiglio sulla materia e tanto bastava a determinare un rilevante ostacolo e un prevedibile rallentamento dell'iter di approvazione della variante.

5.3 Sulla incompetenza del Presidente del Consiglio comunale ad influire sulle scelte della Giunta

La Sviluppo Centro Ostiense osserva che il De Vito, in quanto Presidente del Consiglio comunale, non avrebbe avuto alcun potere di influenzare le scelte di competenza esclusiva della Giunta, relativamente all'approvazione della variante in parola. La Società, richiamando gli artt. 42 e 48 del D.lgs 267/2001, Testo Unico Enti Locali, nonché l'art. 5 della Convenzione di concessione, sostiene che il Consiglio Comunale non avrebbe alcuna competenza in merito all'approvazione di varianti nella materia urbanistica, per le quali sussisterebbe - di contro - la competenza inderogabile della Giunta. In tal senso, la Società contesta in radice la ricostruzione fornita dall'ordinanza cautelare nella parte in cui asserisce che *“il Consiglio Comunale avrebbe potuto occuparsi del progetto in virtù del potere di indirizzo che gli spetta anche in*

materia urbanistica e della circostanza che vi erano forti insistenze da parte dell'ala più radicale del Movimento Cinque Stelle, affinché la decisione del suddetto progetto fosse nuovamente rimessa all'attenzione dell'organo competente”.

Sulla scorta di analoghi argomenti, anche la Società Immobiliare Generale Italia 7 srl afferma che l'approvazione del progetto definitivo di variante non era di competenza della Giunta della quale De vito non faceva parte essendo Presidente del Consiglio comunale e non avendo pertanto alcun potere di interferire sulle decisioni della Giunta stessa (la quale, in ogni caso, ha approvato la Delibera all'unanimità dei presenti). In particolare, la sub concessionaria distingue – argomentando ai sensi degli artt. 42 e 48 del Testo Unico Enti Locali - il ruolo del Consiglio quale organo di indirizzo e controllo politico da quello della Giunta, evidenziando che il coinvolgimento del principale imputato non era in realtà idoneo a modificare le determinazioni dell'organo esecutivo.

Le motivazioni offerte dalle parti non possono essere accolte.

Valgono in tal senso alcune considerazioni probatorie già sviluppate nel paragrafo precedente. L'o.c.c. mette in luce l'influenza del Consiglio comunale rispetto alla deliberazione della Giunta in ragione del solo fatto che questa è *“espressione della maggioranza che ha portato alla elezione del sindaco anche le sorti di questi e dell'esecutivo che guida”* (o.c.c. del 20.03.2019 p. 190). In seno alla maggioranza si registra la più radicale opposizione al progetto e la pressione affinché la decisione sullo stesso fosse nuovamente rimessa in discussione, *“in ragione della consistente variante approtata dopo la precedente approvazione, all'attenzione dell'organo assembleare”* (o.c.c. del 05.04.2019, p. 97).

In realtà, è innegabile che, alla luce del contributo probatorio fornito, l'approvazione della variante assume una risonanza politica di notevole spessore e – anche in considerazione della netta presa di posizione dell'allora assessore all'urbanistica - sembra idonea a insistere e a condizionare finanche il rapporto fiduciario che lega la Giunta al Consiglio comunale: si considerino, in tal senso, le sopravvenute, notorie dimissioni del citato assessore all'urbanistica Paolo Berdini, non aliene alle tensioni derivanti dai suddetti contrasti. In questa delicata circostanza, emerge che *“il ruolo del De vito fosse di estrema e particolare rilevanza e ciò non solo in ragione del suo peso politico all'interno del Movimento 5 stelle, ma soprattutto per il ruolo di Presidente del Consiglio Comunale in virtù del quale avrebbe potuto rivendicare, dando voce ad alcune pulsioni interne alla sua stessa area politica ed alle istanze di diversi Consiglieri, all'organo da lui presieduto la competenza a decidere della questione”* (o.c.c. del 05.04.2019, p. 98).

In altri termini, l'influenza su cui le contestate condotte agiscono investe un rapporto non solo giuridico, ma anche e soprattutto di tipo politico ai fini di una rivalutazione delle modifiche non approvate in tutta la loro entità. Non a caso, essa è contestata nei riguardi del Consigliere più rappresentativo del collegio stesso nella sua duplice qualità di Presidente dell'assemblea, ma anche di esponente di spicco della maggioranza capitolina. Non a caso, le captate preoccupazioni maggiori del Toti asseriscono che *“non pensavo neanche per cui ci siamo arrivati (...) che poi un'operazione così grande andava in Consiglio (...) a me la parte politica era quella che mi preoccupava il passaggio”* (o.c.c. del 05.04.2019, p. 100).

5.4 Sulla legittimità della determinazione, accertata dalla sentenza di cessata materia del contendere pronunciata dal Tar Lazio

La Società Sviluppo Centro Ostiense srl sostiene che la fondatezza della pretesa di ottenere dalla Giunta Capitolina il provvedimento di approvazione della seconda variante sarebbe stata accertata positivamente con la sentenza del TAR Lazio, Roma, del 10 ottobre 2017, n. 10160. Rappresenta, a tal proposito, la società di aver proposto, ai sensi dell'art. 31, comma 3 c.p.a., ricorso al TAR Lazio al fine di accertare e, contestualmente, dichiarare l'illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione capitolina sulla mancata approvazione della proposta di seconda variante; e al fine di condannare la Giunta capitolina all'approvazione della proposta, con lo specifico contenuto approvativo del progetto definitivo.

Con analogo, più sinteticamente esposto, argomento, la Società Generale Immobiliare 7 srl richiama la medesima sentenza asserendo che essa sia da ascrivere alle sentenze di merito e, “più precisamente, a quella tipologia di sentenza che può essere pronunciata esclusivamente in quei casi in cui nel corso del giudizio la pretesa del ricorrente risulti pienamente soddisfatta” (memoria Società Generale Immobiliare 7, p. 12).

La tesi delle difese non meritano di essere accolte.

Secondo la tesi delle due difese, l'avvenuta pronuncia del TAR Lazio di sentenza dichiarativa della cessata materia del contendere confermerebbe la natura di atto a contenuto integralmente vincolato della delibera 199/2017. Per le due società, tale sentenza, di merito e non di rito, avrebbe non solo confermato la fondatezza della ricorrente ad ottenere il provvedimento di approvazione al progetto definitivo di seconda variante da parte della Giunta Capitolina, ma soprattutto consentirebbe di escludere che si trattasse di un provvedimento discrezionale, giacché conseguente alle determinazioni assunte dalla Conferenza di Servizi. Tale ipotesi, secondo la difesa, confermerebbe la natura vincolata della deliberazione.

Con la suddetta sentenza il giudice amministrativo ha dichiarato cessata la materia del contendere, in ragione del venire meno dell'interesse a ricorrere, quale condizione dell'azione, per avere il ricorrente ottenuto il provvedimento conformemente alla propria pretesa, in ragione della cessazione dell'inerzia dell'amministrazione. A tal proposito, occorre tuttavia considerare che l'avvenuta cessazione della materia del contendere non consegue all'avvenuta constatazione del provvedimento, ma alla mera dichiarazione del ricorrente che, nella camera di consiglio del 4.10.2018, formula contestualmente la richiesta di dichiarazione della cessata materia del contendere di cui il TAR si limita a prendere atto.

In altri termini, il Tar ha accertato la conformità del provvedimento ottenuto a quanto preteso con l'istanza di ricorso, ma ha fatto ciò mediante una mera presa d'atto della dichiarazione di cessata materia del contendere così come formulata dalla ricorrente, senza nulla dire, nel merito della fondatezza della stessa, circa la natura, discrezionale o vincolata, dello stesso (T.A.R. Lazio Roma Sez. II bis, Sent., 10.10.2017, n. 10160). Invero, secondo la tesi qui accreditata e già proposta, occorre riaffermare che la sentenza pronunciata non equivale ad affermare che – nel merito della natura discrezionale o vincolata della delibera n. 199/2017 – tale istanza fosse fondata.

5.5 Sulla accertata mancanza di gravità del fatto, in virtù della sopravvenuta sentenza con la quale la Corte di Cassazione ha censurato l'ordinanza del Tribunale del riesame di Roma relativamente alla misura cautelare applicata al De Vito

La società Sviluppo Centro Ostiense sostiene che la condotta del De Vito non può considerarsi caratterizzata dal requisito della “gravità”, in ragione di quanto accertato dalla sentenza 11 luglio 2019, n. 36237, con la quale la Suprema Corte di Cassazione ha annullato, senza rinvio, l'ordinanza del Tribunale del riesame di Roma, concernente la conferma della misura cautelare in carcere per il De Vito e limitatamente ad essa.

L'argomentazione è priva di fondamento.

Con la predetta sentenza, la Corte di Cassazione non si è pronunciata nel merito della vicenda corruttiva esaminata nella presente proposta, ma ha soltanto annullato *in parte qua* l'ordinanza che disponeva la misura cautelare in carcere per il De Vito, relativamente a fatti contestati in altri capi della stessa ordinanza (Stadio della Roma ed area della ex Fiera di Roma). Relativamente alle misure ex art. 32 d.l. 90/2014 in esame, allo stato dei fatti, le valutazioni espresse della sentenza di cassazione non mutano le esigenze *lato sensu* cautelari con le quali si domanda al Prefetto un intervento di *tutorship* finalizzato a riportare sui binari di legalità e trasparenza le condotte menzionate, in attesa della decisione del Giudice di primo grado.

5.6 Sulla documentata e tempestiva adozione di misure di *self cleaning* da parte della società Centro Sviluppo Ostiense srl e delle altre società del Gruppo

La Società Sviluppo Centro Ostiense srl, con un'ultima censura, esclude la possibilità che nei suoi riguardi possano essere applicate le misure di cui all'art. 32 del d.l. n. 90/2014, per il fatto di aver prontamente applicato misure di *self-cleaning*, ritenute idonee per l'adozione di una nuova *governance* aziendale. Le misure di *self cleaning* consistono nelle dimissioni da ogni carica di Presidente e di Consigliere di amministrazione dalla società medesima. Analogamente si dichiara relativamente alle altre società del Gruppo.

L'osservazione non può essere accolta.

Le misure di dimissione dalle due cariche societarie del Presidente e del Consigliere di amministrazione non appaiono idonee e sufficienti in un'ottica di dissociazione dalle azioni criminose documentate dalla o.c.c. del 20.03.2019, senza un'adeguata presentazione di ravvedimenti virtuosi orientati alla prevenzione, i.e. di misure più strutturali, organizzative e di carattere tecnico quali sono quelle che possono derivare dall'accompagnamento verso l'adozione di modelli di organizzazione ai sensi della l. 231/2001. Tali modelli, oltre a rimuovere le circostanze che hanno causato i fatti contestati, sono idonei se non a scongiurare, almeno a ridurre il rischio del reiterarsi degli illeciti corruttivi.

La richiamata circostanza porta, di contro, ad avvalorare la scelta di adottare nei confronti delle società coinvolte la misura del sostegno e monitoraggio, utile a fornire alle stesse un accompagnamento da svolgersi nella forma di tutorship da parte di esperti, allo scopo di fornire indicazioni di carattere organizzativo nonché di monitorare, convalidare o migliorare da una posizione di terzietà quelle eventualmente già adottate dalle società.

6 Conclusioni circa la sussistenza dei presupposti per l'applicazione della misura del sostegno e monitoraggio ai sensi dell'art. 32, comma 8, d.l. 90/2014

Alla luce di quanto riscontrato con adeguato sostegno probatorio, tale da consentire di ritenere altamente probabile il giudizio prognostico di responsabilità dei soggetti coinvolti; constatata la oggettiva gravità dei fatti e il riscontro concreto fornito dalla o.c.c. Tribunale di Roma del 20.03.2019, RGNR n. 45923/2018, nonché in omologa o.c.c. 5.04.2019 del medesimo procedimento, si ritiene sufficientemente accertato che le condotte evidenziate siano state la causa efficiente dell'aggiudicazione della variante contrattuale in esame e che sussistano, pertanto, i presupposti per l'applicazione delle misure ex art. 32 d.l. 90/2014.

Per quanto premesso,

SI PROPONE

al Prefetto di Roma di adottare la misura del sostegno e monitoraggio dell'impresa, prevista dall'art. 32, comma 8, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, mediante la nomina di un collegio di tre esperti con il compito di svolgere le funzioni di fornire all'impresa 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 per il periodo di un anno, eventualmente prorogabile, nei confronti delle società:

- **Sviluppo Centro Ostiense s.r.l.** (P.I. 09218971001), con sede legale in Roma (RM), Via Catania, 9, CAP 00161, sviluppocontroostiensesrl@legalmail.it, nella qualità di impresa società di progetto concessionaria del sopra menzionato contratto;
- **Società Generale Immobiliare Italia 7 srl** (P.IVA 08421920961), con sede in Milano, Via Bagutta, 12, cap 20121 Milano, lsgitalia7@pec.scci.it, subconcessionaria della convenzione medesima.

La presente proposta è trasmessa anche al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma, ai sensi del citato art. 32, comma 1, e sarà, altresì, pubblicata sul sito istituzionale dell’Autorità, nell’apposita sezione dedicata alle “Misure straordinarie – art. 32, d.l. 24 giugno 2014, n. 90”.

Si allegano i documenti di cui all’unito elenco.

Roma, 11 ottobre 2019

Raffaele Cantone