



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 1085 del 5 ottobre 2016

Fascicolo n. **5109/2015**

Oggetto: Individuazione, da parte di Roma Capitale, degli immobili da condurre in locazione passiva siti in Roma, via del Tritone n. 142 e via della Panetteria n. 18.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Visti il d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 ed il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163;

Visto il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione;

Vista la relazione dell'Area Vigilanza, Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture

Premessa

Con comunicazione prot. n. 138429 del 22.10.2015 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti di Roma Capitale, Dipartimento Patrimonio, Sviluppo e Valorizzazione, ai fini della verifica della legittimità dei contratti di locazione passiva sottoscritti dall'amministrazione capitolina relativi a due immobili siti in Roma, il primo in via del Tritone n. 142 di proprietà del Fondo Immobiliare Fedora Gestito da Prelios Sgr SpA ed il secondo in via della Panetteria n. 18 di proprietà dell'E.N.P.A.P.

Espletati gli incombeni di rito previsti dal vigente Regolamento di vigilanza ed esaminata la documentazione in atti, è emerso quanto segue.

Fatto

In attuazione della legge 7.8.2012 n. 135 avente ad oggetto la Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini (cd. spending review), Roma Capitale ha posto in essere un piano di razionalizzazione e riorganizzazione degli spazi delle sedi dei propri uffici, che ha comportato anche la dismissione delle sedi condotte in locazione passiva.

Il piano di dismissioni del patrimonio immobiliare di Roma Capitale è stato definito con la Memoria di Giunta RC 1718/14 del 31.1.2014 e l'attuazione è stata demandata al Dipartimento Patrimonio, Sviluppo e Valorizzazione.

In base a tali direttive, il Dipartimento ha risolto alcuni contratti di locazione passiva, tra i quali, per quanto di rilevanza in questa sede:

- il contratto di locazione del 31.3.2005, avente ad oggetto l'immobile sito in via delle Vergini n. 18/21, di proprietà dell'INPGI, relativamente alla quale il Comune versava un canone di locazione di € 4.170.823,73 +IVA all'anno;
- il contratto di (sub)locazione del 22.3.2006 avente ad oggetto l'immobile sito in Largo Loria n. 3, di proprietà dell'INPGI e condotto in locazione dalla società Milano 90 a.r.l., relativamente al quale il Comune versava alla Milano 90 un canone di locazione di € 7.867.475,84 +IVA all'anno.

Al fine di reperire nuove sedi per i propri uffici, il Dipartimento Patrimonio, Sviluppo e Valorizzazione di Roma Capitale ha pubblicato, in data 10.4.2014, un avviso pubblico per manifestazione di interesse alla locazione di immobili istituzionali in n. 8 Municipi (Avviso prot. 8690 del 10.4.2014).

Tuttavia, le offerte pervenute sono state ritenute non corrispondenti alle esigenze dell'amministrazione capitolina.

Relativamente al Municipio I- Roma Centro (nel quale sono ricompresi via del Tritone e via della Panetteria) è pervenuta solamente un'offerta della soc. Findes s.r.l. di Roma, che non è stata ritenuta congrua dalla commissione di gara in quanto la superficie totale lorda offerta dalla suddetta società (mq. 5.968,81) era inferiore a quella indicata nell'avviso per il Municipio di riferimento, ovvero mq 8.000 circa¹.

Roma Capitale, nel frattempo, ha inviato all'Agenzia del Demanio le richieste di attribuzione di proprietà di beni immobili dello Stato così come previsto dall'art. 56 bis del d.l. 21.6.2013 n. 69 convertito in legge 9.8.2013 n. 98.

Roma Capitale ha inoltre dichiarato di aver inviato all'Agenzia del Demanio una «richiesta ricerca di sedi pubbliche ai sensi dell'art. 1 comma 388 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (cd. legge di stabilità 2014)» senza che tale procedura abbia avuto esito positivo.

In un tale contesto, in base a quanto affermato dal Dipartimento nella nota acquisita al prot. Anac n. 162608 del 1.12.2015 «l'agenzia immobiliare SA.MO Italia Srl, nell'ambito della propria attività di commercializzazione ed intermediazione, attraverso il sito istituzionale di Roma Capitale è venuta a conoscenza di locazioni passive disdettate ed a tale proposito ha contattato l'amministrazione capitolina prospettando alcune soluzioni per le esigenze della stessa amministrazione, consentendo agli Uffici preposti di visionare immobili di proprietà privata disponibili».

Il Dipartimento ha richiesto alla propria Direzione Gestione Stime l'analisi di congruità di due proposte di locazione effettuate dall'agenzia immobiliare, una relativa ad un'immobile di via del Tritone n. 142, di proprietà del Fondo Fedora, gestito da Prelios Sgr, ed una relativa ad un immobile a via della Panetteria 18, di proprietà dell'E.N.P.A.P. (Ente Nazionale Assistenza Psicologi).

L'analisi di congruità ha avuto esito positivo; pertanto il Dipartimento, ritenute le proposte funzionali alle esigenze degli uffici, ha sottoscritto i relativi contratti di locazione in data 4 maggio 2015.

I contratti indicano come data di inizio locazione il 31.5.2015, e prevedono una durata di sei anni, che si rinnova per ulteriori sei anni, salvo disdetta da comunicarsi almeno dodici mesi prima della scadenza.

Le condizioni dei suddetti contratti possono riepilogarsi nei seguenti termini:

¹ L'Anac è in possesso dei verbali di gara in quanto l'Ufficio UVSF ha svolto un'attività istruttoria relativamente all'immobile individuato per il Municipio X – Ostia (fasc. n. 938/2015)

Ubicazione	Proprietario	Superficie lorda totale	Canone annuo	Data inizio locazione	Durata locazione anni	Destinazione
Via del Tritone n. 142	Fondo Fedora ² istituito e gestito da Prelios Sgr S.p.A.	5.010,00 mq	€ 1.500.000,00 +IVA	31.5.2015	6 + 6	Sede Gruppi assembleari dell'assemblea capitolina
Via della Panetteria n. 18	ENPAP	2.279 mq	€ 720.000,00 +IVA	31.5.2015	6+6	Sede Uffici Segretariato-Direzione Generale

In ordine alla sottoscrizione di tali contratti, che prevedono un canone di locazione nettamente inferiore rispetto a quelli precedentemente occupati a Largo Loria e Via delle Vergini, Roma Capitale ha dichiarato di aver ottenuto un risparmio di spesa di oltre 10 milioni di euro l'anno.

La presa in consegna dell'immobile in via della Panetteria è avvenuta il 12 maggio 2015.

L'immobile in via del Tritone è stato consegnato agli Uffici dell'Assemblea Capitolina il 25 maggio 2015.

Tuttavia, in considerazione dello scioglimento dell'Assemblea Capitolina (3 novembre 2015) e del conseguente insediamento del Commissario Straordinario, l'immobile di via del Tritone è stato chiuso a far data dal 1.12.2015 fino all'insediamento della nuova Assemblea Capitolina, a seguito dell'elezione del nuovo Sindaco di Roma Capitale (23 giugno 2016).

Valutazioni

La vicenda rappresentata presenta alcuni aspetti critici, di seguito riassunti.

1. La ricerca degli immobili

In primo luogo, suscita perplessità il fatto che Roma Capitale non abbia potuto reperire, tra gli immobili di sua proprietà, o di proprietà del Demanio, soluzioni alternative (a costo zero) rispetto alla locazione passiva di immobili di proprietà di terzi.

Roma Capitale ha dichiarato di aver inviato all'Agenzia del Demanio una «richiesta ricerca di sedi pubbliche ai sensi dell'art. 1 comma 388 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (cd. legge di stabilità 2014)» senza che tale procedura abbia avuto esito positivo.

Tuttavia, tale disposizione normativa appare riguardare il nulla osta preventivo dell'Agenzia del Demanio al rinnovo dei contratti di locazione, e non la ricerca di nuovi immobili³.

² Il Fondo Fedora è un fondo di investimento immobiliare di tipo chiuso istituito nel 2009, partecipato da enti previdenziali quali EPPI, ENPAB ed ENPAP.

³ L'art. 1 comma 388 della legge 147/2013 recita infatti che «Anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di contenimento della spesa, i contratti di locazione di immobili stipulati dalle amministrazioni individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, non possono essere rinnovati, qualora l'Agenzia del demanio, nell'ambito delle proprie competenze, non abbia espresso nulla osta sessanta giorni prima della data entro la quale l'amministrazione locataria può avvalersi della facoltà di comunicare il recesso dal contratto. Nell'ambito della propria competenza di monitoraggio, l'Agenzia del demanio autorizza il rinnovo dei contratti di locazione, nel rispetto dell'applicazione di prezzi medi di mercato, soltanto a condizione che non sussistano immobili demaniali disponibili. I contratti stipulati in violazione delle disposizioni del presente comma sono nulli».

Suscita, altresì, perplessità, il fatto che a seguito della procedura posta in essere con avviso per manifestazione di interesse del 4 aprile 2014, Roma Capitale non abbia individuato alcun immobile⁴.

Ciò potrebbe far supporre, in ipotesi, una non adeguata formulazione dell'avviso; oppure una non corretta valutazione delle offerte da parte della commissione di gara.

Si sottolinea, infine, che gli immobili di via del Tritone e via della Panetteria non appaiono possedere tutte le caratteristiche richieste dall'avviso per manifestazione di interesse del 4 aprile 2014.

Infatti nelle relazioni descrittive degli immobili di via del Tritone e via della Panetteria redatte dall'Ufficio Gestione Stime in sede di valutazioni di congruità redatte il 5 febbraio 2015, acquisite in atti, non si evince la presenza di parcheggi, che erano invece richiesti nell'avviso del 4.4.2014.

2. L'individuazione degli immobili tramite trattativa diretta con un'agenzia immobiliare

Dalle risultanze istruttorie è emerso che gli immobili di via della Panetteria e di Via del Tritone sono stati offerti in locazione al Comune direttamente da un'agenzia immobiliare (SAMO Italia) e che l'offerta dell'agenzia non è stata confrontata con altre possibili proposte.

Tale procedura non appare conforme al dettato normativo, in quanto, ancorché si tratti di contratti di locazione passiva, (in parte) esclusi ex art. 19, comma 1, lettera a) del d.lgs. n. 163/2006 dal campo di applicazione del medesimo d.lgs. 163, la scelta del locatore dell'immobile deve ispirarsi al rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e deve essere preceduta da invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto (cfr. art 27 del medesimo decreto 163).

Questi principi, tra l'altro, sono contenuti in linea generale anche nella legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità dello Stato (cfr. art. 3 R.D. n. 2440/1923 e R.D. n. 827/1924), ai sensi del quale ogni contratto da cui derivi un'entrata o una spesa deve essere preceduto da una gara, salvo che non ricorrano le ipotesi eccezionali in cui è possibile fare ricorso alla procedura negoziata.

Il fatto che per reperire immobili situati anche nel Municipio I fosse stato pubblicato un avviso per manifestazione di interesse, che non ha avuto buon esito, ed il fatto che sulla congruità degli immobili proposti in locazione vi sia stata la valutazione positiva da parte dell'Ufficio Stime di Roma Capitale, attenuano solo in parte tale profilo di criticità.

Come prima accennato, ai sensi dell'art. 1 comma 388 della legge 147/2013 il parere preventivo dell'Agenzia del Demanio sulla congruità del canone di locazione è obbligatorio per i rinnovi delle locazioni in corso.

Tuttavia, in base alle Disposizioni operative diramate dall'Agenzia del Demanio con nota prot. 2014/16155 dell'11.6.2014 anche per le locazioni di nuova stipulazione è possibile (anche se non obbligatorio) richiedere al Demanio il parere di congruità del canone (viene anche fornito un apposito modello per presentare l'istanza).

Si ritiene quindi che per l'importo dei canoni offerti relativi agli immobili di via del Tritone e via della Panetteria, Roma Capitale, pur non essendovi obbligata per legge, avrebbe potuto richiedere, per motivi di opportunità, il suddetto parere di congruità all'Agenzia del Demanio.

⁴ In realtà, come testimonia anche la Memoria di Giunta del 2 febbraio 2015, per il Municipio X (Ostia) era stato individuato un immobile da adibire alla nuova sede per il Comando del Gruppo di Polizia Locale di Roma Capitale. Tuttavia, come evidenziato dall'Anac nel corso del relativo procedimento di vigilanza (fasc. 938/2015) l'immobile selezionato, di proprietà della società Immobilgest 2010 srl, non possedeva le caratteristiche richieste nell'avviso pubblico, sia per quanto riguarda la superficie che l'accatastamento e non era stato ritenuto idoneo dal Comando di Polizia di Roma Capitale del Municipio X. A seguito dell'intervento dell'Autorità, Roma Capitale ha deciso di non ritenere più congruo l'immobile in precedenza individuato e di non stipulare il contratto di locazione con la Immobilgest 2000.

Parimenti, il fatto che Roma Capitale, rispetto alle precedenti locazioni passive per Largo Loria e Via delle Vergini, abbia ottenuto un risparmio di spesa di circa 10 milioni di euro all'anno, si ritiene possa costituire solo un parziale bilanciamento con le suddette criticità.

3. Il pagamento della provvigione per intermediazione all'agenzia immobiliare

Nel corso dell'istruttoria è emerso che Roma Capitale ha corrisposto all'agenzia immobiliare SA.MO. Italia S.r.l., a titolo di intermediazione immobiliare per la locazione di entrambe gli immobili la somma complessiva di € 225.700,00. Nel dettaglio:

- fattura SA.MO. Italia Srl n. n. 2 del 22.6.2015 di € 73.200 (di cui € 60.000,00 di corrispettivo ed € 13.200,00 per IVA al 22%) per l'intermediazione relativa all'immobile di via della Panetteria;
- fattura SA.MO. Italia Srl n. 3 del 1.7.2015 di € 152.500,00 (di cui € 125.000,00 di corrispettivo ed € 27.500,00 per IVA al 22%) per l'intermediazione relativa all'immobile di via del Tritone.

Il pagamento delle suddette provvigioni da parte dell'Amministrazione Capitolina appare anomalo, frutto di una trattativa diretta con un'agenzia immobiliare, del tutto avulsa dal rispetto delle regole e dei limiti fissati dalla disciplina sulla contrattualistica pubblica.

4. Il mancato utilizzo dell'immobile di via del Tritone

In corso di istruttoria Roma Capitale ha dichiarato che l'immobile di via del Tritone 142 è stato chiuso a decorrere dal 1 dicembre 2015, stante l'intervenuto scioglimento dell'Assemblea Capitolina e l'insediamento del Commissario Straordinario di Roma Capitale.

Con nota prot. 3696 del 31.8.2016, acquisita al prot. Anac n. 126758/2016, l'Ufficio dell'Assemblea Capitolina ha dichiarato che nell'immobile sono rimasti i carteggi relativi all'attività svolta dai Gruppi Capitolini e dalle Commissioni Capitoline aventi ivi la sede, unitamente a parte del materiale funzionale all'esercizio della relativa funzione istituzionale (computer, fotocopiatrici, stampanti), nonché il server contenente, in formato elettronico, i dati contenuti nei carteggi di cui sopra e ogni altra informazione che, nel corso dell'attività, è stato ritenuto utile archiviare.

Dal tenore della risposta non si evince se, a seguito dell'insediamento della nuova assemblea capitolina, avvenuto il 7 luglio 2016, l'immobile di via del Tritone sia ad oggi utilizzato.

Roma Capitale ha comunque continuato a corrispondere il canone di locazione anche nel periodo in cui l'immobile non è stato utilizzato. Sono state infatti acquisite in atti:

- Determinazione Dirigenziale QC 963/2015 del 13.11.2015 relativa alla liquidazione del canone di locazione per il periodo 12.05.2015 al 31.12.2015 di € 1.098.000,00 (di cui € 198.000,00 per Iva);
- Determinazione Dirigenziale QC 405/2016 relativa alla liquidazione del canone 1° trimestre 2016 di € 457.500,00 (di cui € 82.500,00 per Iva).

In relazione alla presente istruttoria e per quanto prima considerato, il Consiglio, nella seduta del 5 ottobre 2016

DELIBERA

- L'individuazione, da parte di Roma Capitale, degli immobili da condurre in locazione passiva siti in Roma, via della Panetteria n. 18 e via del Tritone n. 142, non è conforme al dettato normativo, in quanto, ai sensi del combinato disposto degli artt. 19 e 27 del d.lgs. n. 163/2006, applicabili *ratione temporis*, la modalità di scelta del locatore deve ispirarsi ai principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità ed essere preceduta da invito ad almeno cinque

concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto;

- l'individuazione dei suddetti immobili, avvenuta, in modo anomalo, tramite l'intermediazione diretta di una agenzia immobiliare ed il conseguente pagamento, da parte di Roma Capitale, di somme a titolo di provvigione per intermediazione immobiliare, non è conforme ai principi di buon andamento, imparzialità ed economicità dell'amministrazione sanciti dall'art. 97 della Costituzione e richiamati dall'art. 2 del d.lgs. n. 163/2006;

- dà mandato all'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture di inviare la presente delibera alla Sindaca, al Segretario Generale ed al Dipartimento Patrimonio, Sviluppo e Valorizzazione di Roma Capitale;

- dà, parimenti, mandato all'Ufficio di inviare la presente delibera alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma ed alla Procura Generale della Corte dei Conti, per eventuali iniziative di competenza, ai sensi dell'art. 213 comma 6 del d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 13 ottobre 2016

Il Segretario
Rosetta Greco