

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
DI CONTROLLO SULL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI GESTORI  
DI FORME OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA  
E ASSISTENZA SOCIALE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**7.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 FEBBRAIO 2005**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCESCO MARIA AMORUSO**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
DI CONTROLLO SULL'ATTIVITÀ DEGLI  
ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE  
DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO  
INDAGINE CONOSCITIVA**

7.

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 FEBBRAIO 2005**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCESCO MARIA AMORUSO**

**INDICE**

	PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Amoruso Francesco Maria, <i>Presidente</i> .....	3
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULLA VALENZA, GESTIONE E DISMISSIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE DEGLI ENTI PREVIDENZIALI PUBBLICI E PRIVATI</b>	
<b>Seguito dell'audizione del professor Gualtiero Tamburini, presidente dell'Associazione dell'industria immobiliare (Assoimmobiliare):</b>	
Amoruso Francesco Maria, <i>Presidente</i> ...	3, 6, 7 9, 10, 11
Delli Santi Riccardo, <i>Coordinatore comitato iniziative normative di Assoimmobiliare</i> .	6, 7, 10
Tamburini Gualtiero, <i>Presidente dell'Associazione dell'industria immobiliare (Assoimmobiliare)</i> .....	3, 8, 9, 11
Treu Tiziano (MARGH-U) .....	9
<b>ALLEGATO: Documentazione prodotta dal professor Tamburini</b> .....	13



PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
FRANCESCO MARIA AMORUSO

**La seduta comincia alle 8,30.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Seguito dell'audizione del professor Gualtiero Tamburini, presidente dell'Associazione dell'industria immobiliare (Assoimmobiliare).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla valenza, gestione e dismissione del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali pubblici e privati, il seguito dell'audizione del professor Gualtiero Tamburini, presidente dell'Associazione dell'industria immobiliare (Assoimmobiliare).

Avverto che il professor Tamburini è accompagnato dal dottor Paolo Crisafi, consigliere generale, e dall'avvocato Riccardo Delli Santi, coordinatore del comitato iniziative normative dell'Assoimmobiliare.

Ricordo che nella seduta del 2 febbraio scorso il professor Tamburini ha svolto la sua relazione e, nel corso del dibattito,

sono emerse richieste di informazioni e di approfondimenti, alle quali oggi il professor Tamburini intende rispondere.

Avverto inoltre che il professor Tamburini ha prodotto una documentazione, della quale dispongo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna. In tale documento viene presentata anche una sintesi tecnica delle contestazioni riguardanti il problema dell'INPDAP, al quale è stato fatto cenno.

Nel ringraziare i rappresentanti dell'Assoimmobiliare intervenuti, do la parola al professor Tamburini.

GUALTIERO TAMBURINI, *Presidente dell'Associazione dell'industria immobiliare (Assoimmobiliare)*. Vorrei in primo luogo ringraziare la Commissione per l'attenzione rivolta ad un tema che consideriamo assai rilevante. Nel corso dell'audizione del 2 febbraio scorso, i componenti di questa Commissione ed il presidente stesso avevano formulato una serie di domande che, raggruppate in numero di otto nell'appunto che abbiamo predisposto, meritano singolarmente una risposta.

Tale documento, oltre a riportare le risposte ai quesiti sollevati nella scorsa seduta, contiene anche una sorta di sintesi tecnica sulle contestazioni INPDAP, fornendo un elenco dettagliato delle tipologie di contestazioni rivolte alla società di gestione e la posizione delle società stesse, nonché una nota giuridica circa i profili (giuridici) di lettura del contratto. Se la presidenza lo consente, l'avvocato Delli Santi potrà esporre successivamente questi aspetti. Inoltre, essendo stata espressa nel corso della precedente seduta un'osservazione relativa alle caratteristiche del contratto che legava l'ente alla società di

gestione prima di questa ultima fase contrattuale, ci soffermeremo, attraverso la nota citata, anche su tale profilo.

Venendo ai quesiti posti, il primo di essi riguarda l'effettivo ruolo dell'ente nel mandato. Il punto che rileva è che nel contratto che legava l'ente alla società di gestione erano poste in relazione, per ciascuno dei servizi, ed in modo assai preciso, le prestazioni promesse dal gestore all'istituto, da un lato, e dall'altro le prestazioni che dovevano essere svolte dall'istituto nei riguardi del gestore.

All'interno del contratto, che abbiamo consegnato all'attenzione della Commissione, dopo averlo « pulito » degli aspetti specifici relativi a ciascuna impresa, vi sono le tre sezioni che specificano i reciproci ruoli. La prima sezione illustra le finalità del servizio, la seconda gli obblighi dell'affidataria e la terza gli obblighi dell'istituto. Come dirà meglio l'avvocato Delli Santi, è un contratto che combina questa reciprocità di relazioni fra impresa ed istituto, all'interno della quale ognuno svolge la sua parte.

Il secondo quesito è relativo alla possibilità per il gestore di modificare il mandato per adeguarlo alle finalità dell'intervenuta operazione di cartolarizzazione. Il contratto è molto preciso, perché specifica che tutte le attività di tipo amministrativo e tecnico necessarie ad assicurare la conservazione e l'uso produttivo del patrimonio immobiliare sono disciplinate dal contratto. Si parla quindi di attività amministrative e tecniche volte ad assicurare la conservazione e l'uso produttivo, non l'alienazione.

Come ricordavamo nel corso della precedente seduta, una volta intervenuta la cartolarizzazione l'attività di gestione è andata direttamente verso profili di alienazione, che non erano quelli previsti dal contratto, ed il gestore non poteva unilateralmente modificare questi aspetti. Sarebbe stato necessario avviare un'interlocuzione; anzi, dal momento che l'operazione di cartolarizzazione è stata guidata dal Ministero dell'economia, quest'ultimo

doveva avere la sensibilità di modificare il rapporto contrattuale per gestire al meglio tale operazione.

La terza domanda riguarda gli strumenti previsti nel mandato per migliorare l'insufficiente conoscenza del patrimonio. Come richiesto nella scorsa seduta, riportiamo nella documentazione allegata i passi del contratto che stabiliscono la necessità di effettuare il censimento. Questo censimento integrale del patrimonio dell'utenza, previsto dal contratto - nella risposta scritta è contenuto un preciso riferimento all'articolo che lo prevedeva - non fu realizzato e ciò ha rappresentato il punto decisivo che ha comportato una serie di difficoltà ulteriori nell'attuazione della gestione.

Si è inoltre chiesto quale ruolo avesse l'ente nel migliorare le condizioni strutturali del patrimonio: il tema è quello delle manutenzioni straordinarie. L'ente doveva rilasciare un'autorizzazione apposita sulle manutenzioni straordinarie, che non potevano essere realizzate senza tale autorizzazione. Inoltre, l'ente doveva continuamente vigilare sulle manutenzioni corrette, ovvero quelle di carattere ordinario.

Circa il contenzioso con gli inquilini (lo ricordava prima il presidente Amoruso) che spesso si sono lamentati ritenendo che alle imprese fossero ascrivibili la cattiva manutenzione ed i mancati interventi, il problema è rappresentato proprio dal fatto che gli interventi di manutenzione straordinaria dovevano essere autorizzati dall'ente. Il contenzioso nasceva quindi dalla circostanza che gli inquilini ritenevano che fosse responsabilità delle imprese svolgere questa attività.

Per quanto riguarda la manutenzione ordinaria, vi è stata una reportistica molto precisa da parte delle imprese ed anche questo oggi è sottoposto a contenzioso con l'ente. L'ente non ha controllato, mano a mano che la manutenzione ordinaria veniva sviluppata, la reportistica; solo alla fine del rapporto contrattuale, l'ente si è « svegliato » all'improvviso, sostenendo che la manutenzione ordinaria non era stata

effettuata, ma avendo avuto tutte le possibilità di controllare nel tempo se questo avveniva.

La quinta domanda riguarda i riflessi prodotti dall'azione dell'ente sui gestori, ovvero la mancata partecipazione in vigenza e le contestazioni in chiusura di mandato. Devo in proposito effettuare una correzione di un errore contenuto nella relazione precedente per via di un refuso: si parla di un contenzioso per un ammontare complessivo di 100 milioni di euro; in realtà, si tratta di 200 milioni di euro, circa 380-370 miliardi di vecchie lire. Ciò acuisce ulteriormente la considerazione dell'eccessiva dimensione delle richieste dell'ente, una dimensione fuori dalla correlazione con l'entità economica dei contratti affidati alle imprese. I danni sono rappresentati dai blocchi delle fidejussioni per un tempo eccessivo, dai costi aggiuntivi per far fronte alle richieste degli enti, dai costi determinati dai mancati incassi, oltre naturalmente ai costi di immagine che derivano alle imprese che vengono ritenute indiscriminatamente incapaci di svolgere le mansioni richieste.

Si tratta di un'accusa rivolta all'industria dei servizi immobiliari che invece, per fortuna, ottiene ampi riconoscimenti in una serie di attività svolte nei confronti dei privati e del settore pubblico. È difficile immaginare che chi opera sul mercato, molto spesso in accordo con *partner* stranieri, che presentano profili tecnologico-operativi molto sofisticati ed evoluti, possa poi essere complessivamente condannato come se si avesse a che fare con un'industria non capace di gestire un'attività peraltro abbastanza semplice come quella relativa alla dismissione di un patrimonio.

La sesta domanda concerne il contenzioso tra le parti. Noi abbiamo a che fare con dieci lotti, in ciascuno dei quali abbiamo impegnata più di una impresa, quindi abbiamo un numero piuttosto cospicuo di imprese interessate al contenzioso. Vi sono due tipi di situazioni: per quello che riguarda la maggior parte dei lotti, il contenzioso è ancora nella fase

stragiudiziale, in alcuni casi invece è già stata avviata la fase giudiziale. Sono quindi presenti entrambi i profili.

La settima domanda riguarda ciò che potrebbe succedere se la gestione dei beni strumentali venisse affidata alle imprese private. Questo è un tema che va al di là della questione del contenzioso, ma riguarda aspetti che sono stati sollevati recentemente, ancorché essi fossero già affrontati dal decreto legislativo n. 104 del 1996, ove veniva previsto che la parte strumentale degli enti previdenziali potesse essere oggetto di ottimizzazione attraverso accorpamento delle sedi e attraverso magari modalità gestionali più moderne. Che cosa accadrebbe se la gestione interessasse anche i beni strumentali? La risposta è che la gestione potrebbe diventare più efficiente. Certamente essa dovrebbe essere svolta su basi diverse rispetto alle basi, fragili, che hanno sostenuto la gestione di questa attività di cartolarizzazione. Le basi più solide, lo abbiamo detto più volte, consistono nel partire da un censimento molto preciso del patrimonio strumentale, che oggi non è disponibile. Riteniamo quindi che occorrerebbe prima fare questo tipo di attività, poi censire le esigenze di spazi da parte degli enti e infine predisporre dei piani per una ottimizzazione in rapporto al patrimonio esistente.

L'ultima domanda che abbiamo raccolto in questa sintesi è relativa alla valutazione che può esprimere Assoimmobiliare su una eventuale gestione affidata a società miste. Anche questo è un tema molto complesso. In breve si può dire che le società miste non sempre hanno fornito dei risultati esaltanti: ricordo, per tutti, il caso della IGEI, la società mista dell'INPS, la quale era stata condannata alla chiusura dal decreto legislativo n. 104. Per molti motivi, è rimasta tuttora operativa. Sull'effettivo ruolo che essa ha svolto nel tempo, il giudizio credo sia ancora tutto da esprimere. Riflettendo sul ruolo che ha svolto l'IGEI durante l'attività di cartolarizzazione, forse possiamo anche immaginare che la migliore performance dell'INPS rispetto ad altri enti nella attività di

vendita possa essere anche dipesa dal fatto che l'INPS, diversamente dagli altri enti, aveva in qualche modo organizzato il proprio patrimonio su basi conoscitive migliori, grazie anche all'operatività di società.

In generale, però, il concetto è che la società mista è uno strumento, serve da un punto di vista teorico quando vogliamo far gestire un patrimonio con condivisione di responsabilità fra la proprietà e le società di gestione. Altri strumenti possono essere utilizzati per ottenere risultati analoghi. Il punto dal quale riteniamo si debba partire per poi effettuare scelte di società miste, o scelte di altra natura in ordine alla gestione, è quello di effettuare prima di tutto un censimento, per disporre di una conoscenza molto precisa del patrimonio e dei bisogni, e poi su questa base definire lo strumento ottimale.

Vorrei ora accennare brevemente alle contestazioni dell'ente. Nella sintesi tecnica sulle contestazioni, abbiamo elencato sia i singoli problemi emersi, sia (nella premessa) quelle che possiamo chiamare le « cinque promesse mancate » da parte dell'ente, nel momento in cui aveva avviato la chiusura dei rapporti con le società. Sono cinque promesse mancate perché, al momento dello scioglimento del rapporto contrattuale con le società, l'ente aveva chiesto alle società stesse di proseguire l'attività amministrativa gratuitamente per ulteriori tre mesi, per chiudere il rapporto. Questo a fronte di un impegno molto preciso, poi disatteso: le cinque promesse mancate.

La prima promessa consisteva nel concludere entro una data precisa, ovvero il 31 luglio 2004, l'attività di controllo dei servizi resi dalle società di gestione nei due anni di durata del contratto di appalto. Ne stiamo ancora parlando.

La seconda promessa riguardava la riduzione dell'importo delle fidejussioni a garanzia delle vendite effettuate, entro un termine preciso, ovvero il 30 aprile 2004. Ne stiamo ancora parlando.

La terza promessa consisteva nella restituzione delle garanzie in proprio possesso (fidejussioni e trattenute, pari al 20

per cento del compenso), entro un termine preciso, ovvero il 31 ottobre 2004. Ne stiamo ancora parlando.

La quarta promessa era relativa al pagamento delle prestazioni correttamente fatturate dalle società entro un termine preciso, ovvero il 31 maggio 2004. Nulla di ciò è avvenuto.

La quinta promessa era di pagare alle società di gestione, con cadenza trimestrale, quanto incassato da INPDAP a partire dal 1° agosto 2004, per oneri accessori di competenza. Nemmeno ciò è accaduto.

Sono quindi cinque promesse che non hanno dato luogo a nessun atto conseguente, e ovviamente tutto ciò costituisce danno molto rilevante per le imprese. I profili contrattuali relativi a questa vicenda sono stati analizzati in particolare dall'avvocato Delli Santi, che ora interverrà su questi aspetti.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il presidente Tamburini e do la parola all'avvocato Delli Santi.

**RICCARDO DELLI SANTI,** *Coordinatore comitato iniziative normative di Assoimmobiliare.* Ringrazio il presidente della Commissione ed il presidente Tamburini per avermi dato la possibilità di illustrare questa situazione, che è complessa, essendo il contratto in sé complesso.

Si tratta di un contratto sufficientemente ben organizzato: quando lo si scorre si vede che non è un contratto che ha un singolo punto, o una singola categoria di obblighi di una parte rispetto agli obblighi dell'altra. Per ogni categoria di servizi, il contratto prevede la distinzione degli obblighi del mandante e della mandataria, il che postula una analisi completa, per singola categoria, dove si riscontra fondamentalmente la caratteristica di ogni buon contratto, che è quella di un rapporto fiduciario e di un rapporto di reciproca collaborazione.

Basta scorrere l'indice e osservare gli ultimi due punti — archivio della gestione immobiliare e archivio informatico della

gestione immobiliare e dei flussi informativi - per constatare che essi sono due punti specifici sulla conoscenza del patrimonio. D'altro canto, non si può gestire ciò che non si conosce: diventa una prestazione pressoché impossibile. Le imprese hanno cercato di conoscere, ma per costituire un *data base* efficiente occorre avere i dati di partenza. Il problema è che nell'ambito della gestione contrattuale precedente - durante la quale le imprese intervenivano solo per venire incontro a richieste specifiche del mandante e l'intero sistema informatico faceva capo all'ente proprietario - le imprese non avevano accesso al dato conoscitivo aggregato e disaggregato. Successivamente, quando le stesse imprese si sono occupate di aggiornare tale dato per portarlo ad efficienza, è stata chiesta - in più di una occasione - la collaborazione dell'ente, ma è venuta a mancare la documentazione di base, elemento indispensabile per costruire un efficiente archivio informatico.

Questo stato di cose si è trascinato nel tempo fino alla decisione di operare su questo patrimonio attraverso dismissioni corpose. In ogni caso, contrariamente a ciò che andrebbe fatto in relazione ad una seria operazione di vendita - diminuire, ad esempio, i rischi per l'acquirente per valorizzare al massimo il patrimonio di cui si dispone -, non si è ritenuto necessario costituire un patrimonio informatico di base.

**PRESIDENTE.** Quindi l'ente si è occupato della vendita, della cartolarizzazione dei beni senza avere una precisa conoscenza di tutto il patrimonio?

**RICCARDO DELLI SANTI,** *Coordinatore comitato iniziative normative di Assoimmobiliare.* È esattamente quello che è successo e che succede tuttora per quanto riguarda la maggior parte delle privatizzazioni. Signor presidente, il tema della *due diligence* è fondamentale; stiamo parlando, infatti, di un patrimonio immesso sul mercato che si caratterizza per un'alta percentuale di rischio - calcolata da chi si occupa di *rating* del patrimonio stesso -

dovuta alla mancanza di documenti. Tanto per fare un esempio, mancano tutte le concessioni edilizie, le destinazioni di zona e la verifica locatizia e, come sappiamo, la valutazione immobiliare deriva da tre componenti: gli elementi intrinseci ed estrinseci e il rischio dell'utilizzatore. Gli elementi intrinseci sono relativi allo stato fisico e giuridico dell'immobile - destinazione di zona e così via -; gli elementi estrinseci si riferiscono al mercato e al rischio paese (tutti fattori che non dipendono dall'immobile); infine - come accennato poco fa - il terzo elemento è rappresentato dal rischio dell'utilizzatore.

Per quanto concerne l'elemento intrinseco e il rischio del conduttore, è compito del venditore fornire esaurienti dati conoscitivi acciocché il mercato valuti il rischio in maniera esatta. Nel caso in cui non vi siano dati di conoscenza il mercato deve tenere in considerazione lo scenario peggiore, quindi il valore viene a deprimersi. In questo settore gli enti hanno operato pochissimo, anzi talvolta non è stata data possibilità di movimento a contraenti che avevano mostrato disponibilità ad attivarsi in tal senso per conto degli enti stessi. L'inadempimento contrattuale di cui vengono accusate le imprese nel caso di cui trattasi ha portato al blocco delle erogazioni; ciò non ha permesso di controllare, valutare il lavoro svolto dalle imprese stesse che, di conseguenza, non hanno ricevuto alcun compenso e, tra l'altro, si sono trovate nell'impossibilità di operare. Quindi, non potendo contare su di un interlocutore propositivo e reattivo, le imprese hanno dovuto sbarcare il lunario tirando avanti alla meglio. Si è venuta così a creare una situazione di conflittualità che si è man mano aggravata perché ogni soggetto era convinto del fatto che l'altro non stava agendo in maniera corretta.

Dall'analisi alquanto asettica dei comportamenti delle imprese riteniamo che per adempiere ad un contratto di questo genere vi sia la necessità della buona fede e della collaborazione di tutte le parti interessate. Tra l'altro, credo che questa Commissione possa facilmente verificare se l'ente abbia effettivamente fornito quei



documenti che costituiscono la base minima per creare qualsiasi *data room*. Il problema è che nel caso che stiamo esaminando non vi era una *data room* né per gestire né per vendere. Vi è da dire che la vendita non rappresentava un compito per le imprese, la cui collaborazione poteva però essere utilizzata per massimizzare il valore.

L'articolo 23 del contratto afferma che restano ferme in capo all'INPDAP le funzioni amministrative che non possono essere delegate all'affidataria, nonché il ruolo d'indirizzo e programmazione delle politiche patrimoniali proprie dell'istituto. A tale proposito debbo dire che quando si decide di dismettere un patrimonio che fino ad un dato momento ha procurato un certo reddito si attua una politica patrimoniale molto importante. L'articolo suddetto prevede ancora che l'affidataria, tuttavia, non potrà addurre a giustificazione del mancato, inesatto adempimento degli obblighi di cui al presente contratto il mancato esercizio di funzioni o poteri di indirizzo spettanti all'istituto, salvo che tali circostanze non abbiano reso oggettivamente impossibile la prestazione e l'affidataria abbia, con diligenza e buona fede, sollecitato in tal senso l'istituto. Noi riteniamo che questo sia stato fatto e che, obiettivamente, non si possa costituire alcun elemento di conoscenza in mancanza del passato trascorso dell'istituto. Inoltre, per quanto concerne i singoli contratti di locazione — trattati dall'articolo 5 e seguenti — si afferma che bisognerà costituire un archivio e che l'ente dovrà trasferire le proprie informazioni, ma ciò non è avvenuto.

Vi è anche da dire che non esiste alcun rapporto tra l'applicazione delle penali e l'inadempimento di cui le imprese vengono accusate e, comunque, non stiamo certo parlando di 200 milioni di danni: in ogni caso, questo è un elemento che, eventualmente, riguarda la parte del contenzioso.

**PRESIDENTE.** Nel ringraziare l'avvocato Delli Santi, ricordo che nella precedente seduta si era anche accennato ad una eventuale valutazione circa il modo in cui i gestori privati potrebbero intervenire relativamente alla gestione dei patrimoni

immobiliari degli enti privatizzati. Desidererei un chiarimento in tal senso da parte del presidente Tamburini.

**GUALTIERO TAMBURINI, Presidente dell'Associazione dell'industria immobiliare (Assoimmobiliare).** Signor presidente, se si confrontano SCIP1 e SCIP2 in relazione alla fluidità del processo di vendita, si nota che la prima ha operato abbastanza rapidamente, mentre la seconda ha dovuto far fronte a tutta una serie di ostacoli e di ritardi. Vi è da dire, però, che SCIP1 ha potuto contare su un *data base* più consolidato, quindi proprio perché è stato possibile conoscere meglio il patrimonio si è potuta effettuare la prima cartolarizzazione ottenendo risultati migliori.

Per quanto riguarda l'importante tema — ricordato dal presidente Amoroso — degli enti privatizzati, in rapporto alle problematiche di gestione, abbiamo in corso due procedimenti che riguardano nella fattispecie l'ENPAM e l'Enasarco. Entrambi hanno avviato, su basi diverse, un processo di valorizzazione e di privatizzazione attraverso il coinvolgimento di società di gestione private ed effettuando quindi una selezione di mercato delle società, attraverso bandi all'uopo predisposti.

Gli enti privatizzati sono complessivamente una ventina e credo che altri, oltre a questi due, si accingano ad effettuare operazioni di questo genere. Vi è una storia consolidata dell'intervento delle società di gestione nelle politiche di valorizzazione e ottimizzazione dei patrimoni immobiliari, nel caso di altri proprietari: cito compagnie assicurative, imprese industriali e banche che hanno avviato processi di esternalizzazione e di gestione del proprio patrimonio avvalendosi delle società di gestione.

Il tema degli enti privatizzati, sui quali peraltro vi è la sorveglianza di questa autorevole Commissione, a nostro avviso potrebbe essere trattato all'interno di schemi di carattere generale, che probabilmente oggi non sono definiti e che invece potrebbero essere articolati al fine di attribuire una maggiore omogeneità a queste iniziative di dismissione e di valo-

rizzazione immobiliare degli enti privatizzati. In altri termini, come associazione delle società immobiliari, accordiamo la nostra disponibilità a studiare, insieme agli enti privatizzati, i percorsi più efficienti e le formule quadro contrattuali migliori, in un contraddittorio teso a costruire un sistema che non dia luogo a quegli inconvenienti che invece abbiamo registrato per gli enti pubblici.

**PRESIDENTE.** Per quanto riguarda le procedure in corso per gli enti ENPAM ed Enasarco, i meccanismi adottati dai due enti differiscono? Ha una qualche informativa al riguardo, ferma restando la nostra richiesta di approfondimento, che svilupperemo successivamente?

**GUALTIERO TAMBURINI, Presidente dell'Associazione dell'industria immobiliare (Assoimmobiliare).** Non avendo svolto compiutamente un approfondimento su questi temi, parlerei al riguardo più come economista che in qualità di presidente di un'associazione. Vi sono infatti i tipici problemi di tutte le gare nelle quali il dilemma fondamentale è rappresentato dalla necessità di definire esattamente l'oggetto del servizio che si intende acquisire; in assenza di una definizione precisa (per fare una similitudine, si pensi alle gare relative alla fornitura di beni, servizi o lavori) della natura del bene o del servizio che si intende prestare o del lavoro che si intende che venga effettuato, è resa meno efficace la competizione. Nel campo dei servizi, soprattutto di tipo immobiliare, il pericolo di effettuare gare nelle quali la definizione dell'oggetto è generica, e quindi la concorrenza effettiva piuttosto limitata, rappresenta un pericolo forte. Infatti, la natura di questi servizi è assai complessa e variegata.

Pertanto, quando un grande ente intende affidare all'esterno, come stanno facendo questi due soggetti, la gestione e la valorizzazione del proprio patrimonio, prevedendo in parte che si realizzino fondi immobiliari, in parte che vengano effettuati *spin-off* ed in parte vendite, se tutto questo non è chiaramente e definitivamente

disciplinato *ex ante*, si corre il rischio di ricevere offerte che non sono facilmente confrontabili e che, per via della genericità della domanda, sono solo apparentemente concorrenziali.

L'altro tema fondamentale è quello dei requisiti di partecipazione: se vengono indicati quali requisiti di partecipazione elementi che costituiscono o barriere all'ingresso oppure « scorciatoie », che consentono cioè la partecipazione di soggetti che potrebbero non essere particolarmente titolati per farlo, questo può rappresentare un problema piuttosto rilevante. Ad esempio, il tipico requisito che costituisce una « barriera » all'ingresso è quello di richiedere ai partecipanti di indicare nei rispettivi *curricula* livelli economici di servizi già prestati talmente alti che pochi soggetti possono accedere alla gara, quando magari non è rilevante per il servizio specifico che quei servizi siano stati erogati per un valore così elevato.

**PRESIDENTE.** Per intenderci: un requisito del genere sarebbe rappresentato dal richiedere un elevato livello di patrimonio gestito per poi concorrere per la gestione di un patrimonio relativamente esiguo?

**GUALTIERO TAMBURINI, Presidente dell'Associazione dell'industria immobiliare (Assoimmobiliare).** Oppure ancora richiedere che il servizio sia stato svolto in qualunque paese del mondo, quando invece la natura dei servizi immobiliari, che sono fortemente toccati dalla regolamentazione locale, richiede la gestione di un patrimonio in Italia e non in altri paesi del mondo.

È chiaro che attraverso indicazioni poco precise, o attraverso la previsione illogica di limiti, non si creano quelle condizioni di concorrenza, e conseguentemente di efficienza, che sarebbe opportuno avere. Queste considerazioni sono effettuate tuttavia sul piano teorico e non possono essere calate su casi specifici, che necessiterebbero di un approfondimento che, in tutta franchezza, non sono in grado di fornire.

**TIZIANO TREU.** Vorrei porre una domanda con riferimento ad una questione

sollevata nella scorsa seduta, dal momento che sembra emergere che si proceda ad operazioni di dismissione considerevoli senza avere lo strumento fondamentale rappresentato dall'inventario e dal censimento. Ciò configura già di per sé una situazione paradossale.

Vorrei essere sicuro di avere ben compreso: siccome qui c'è una sintesi, i contratti poi sono fatti apposta per imbrogliare, come è noto.... Chiedo scusa se, essendo del mestiere, mi permetto questa battuta. Vorrei essere sicuro, dicevo, sugli obblighi dell'istituto in ordine al censimento.

Qui si dice che il censimento deve essere fatto dall'affidatario, previ alcuni adempimenti dell'istituto. Allora, vogliamo precisare quali sarebbero i fattori che hanno reso impossibile (perché è scritto così), da parte dell'affidatario, questa operazione? Qui il contratto è scritto in modo tale che sembra contemplare solo il caso della impossibilità. Vi è l'articolo 12, mi pare. Voglio, insomma, essere sicuro, poi magari potremo sentire anche l'altra parte.

**PRESIDENTE.** Penso che a questo possa rispondere l'avvocato Delli Santi.

**RICCARDO DELLI SANTI, Coordinatore comitato iniziative normative di Assoimmobiliare.** Sarà necessario verificare caso per caso, perché i comportamenti, sia del mandante che del mandatario, da quello che ci risulta, non sono sempre stati uguali in tutti i casi. In linea di principio, quello che si dice nei singoli incarichi (quindi anche nell'articolo 12) è che l'ente doveva fornire gli elementi di base. L'ente doveva fornire notizie di ciò che aveva fatto, perché erano state compiute una serie di operazioni nella vigenza del contratto precedente, in cui le imprese non avevano questo compito, ma avevano semplicemente il compito di intervenire *ad hoc*, di volta in volta.

Adesso, se non viene fornita la documentazione di base, è impossibile costruire un inventario ragionato. Teoricamente, si può anche decidere di operare con una tecnica binaria e cercare di avere elementi conoscitivi molto semplici; ad esempio, di fronte al quesito, la risposta può essere sì

o no. È affittato? Sì, oppure no. Se sì, è affittato a un buon inquilino, oppure no? Si può organizzare questa operazione, sebbene essa sia molto complessa. Essa però deve essere organizzata sulla base di una conoscenza che c'è già. Non si può partire da zero, non si può partire semplicemente da una lista di immobili. Questo anche perché i documenti necessari a riempire un *data base* devono essere forniti dal proprietario degli immobili, che li ha gestiti fino a quel momento.

Quindi, per costruire una *data room*, è necessaria la collaborazione piena e totale dell'ente, nonché di quello che loro definiscono « il territorio », ovvero non solamente i vertici dell'ente ma anche la sua organizzazione decentrata territoriale. Si deve poter andare anche nelle singole sedi e avere lo stesso tipo di collaborazione. Si tenga presente (e si tratta di un fenomeno tipico) che il pubblico dipendente si sente espropriato delle sue competenze, perché esse sono state date in *outsourcing*. Egli pertanto cerca di tenersi i documenti nel cassetto. La collaborazione quindi non viene fornita per dispetto nei confronti di colui per il quale, secondo questa logica, occorre una qualche forma di difesa.

**PRESIDENTE.** Mi pare di capire che il problema non riguardi solo i vertici istituzionali dell'ente, ma tutta la struttura; ci sono state cioè delle resistenze da parte della struttura dell'ente nei confronti del gestore?

**RICCARDO DELLI SANTI, Coordinatore comitato iniziative normative di Assoimmobiliare.** Dall'indagine che abbiamo effettuato, ne siamo sufficientemente convinti. Ripeto però che bisognerebbe analizzare ciascun singolo caso, perché non si può generalizzare. Qui ci sono diversi contratti che hanno avuto, in alcuni casi, comportamenti univoci, ed in altri casi non univoci. Avendo noi riscontrato questo comportamento — normalmente — nei patrimoni pubblici o privati, che vengono dati in gestione in *outsourcing*, non ci ha meravigliato quando i nostri associati ci hanno detto « scusate, ma come si fa a costituire un *data base*, con un signore al

quale sono state rivolte le seguenti domande: ci dai per cortesia tutti contratti di locazione? Sono stati inventariati questi contratti?». A fronte di queste domande non vi sono state risposte, oppure sono state spesso date risposte vaghe ed elusive. In pratica, la impossibilità deriva dalla mancanza di collaborazione, sia a livello centrale che a livello territoriale, e dalla mancanza di dati aggregati che costituiscono la base di partenza per fondare un *data base* sufficientemente attendibile.

**PRESIDENTE.** Avrei un ulteriore quesito. In questi giorni abbiamo letto sui giornali di una situazione riguardante le cosiddette occupazioni abusive di appartamenti di altri enti, per esempio INPS e INPDAL. Su questi aspetti, riportava la stampa, il Governo sta riflettendo. Penso che anche il Parlamento dovrà analizzare il problema, riguardo ad una ipotesi di sanatoria che consenta a questi occupanti abusivi, che molte volte erano gli eredi degli occupanti originali (sembrano cioè situazioni molto complesse) di risolvere questa loro condizione.

Questo tipo di fattispecie riguarda anche l'INPDAP? L'INPDAP ha molte di queste situazioni, oppure non ne sono state riscontrate, oppure ancora non se ne ha conoscenza?

**GUALTIERO TAMBURINI, Presidente dell'Associazione dell'industria immobiliare (Assoimmobiliare).** Posso solo dare una risposta di massima, facendo ricorso alla mia memoria, in quanto di queste vicende me ne sono occupato durante il mio precedente incarico, come presidente dell'osservatorio. Per i così detti inquilini *sine titolo*, mi sembra di ricordare che a un certo punto la questione venne sanata. Mi riferisco, se la memoria non mi tradisce, ad un provvedimento adottato per la generalità degli enti. Vi era infatti il problema che non si poteva vendere a chi non aveva il titolo per acquistare, ed era questa una situazione abbastanza generalizzata. Ad un certo momento venne individuata una procedura per vendere ugualmente a chi aveva avuto l'appartamento in eredità

dai genitori, o dal cugino, eccetera. Mi pare quindi che la cosa fosse stata sanata.

**PRESIDENTE.** Il giornale in questione parlava addirittura di una manifestazione di oltre settemila occupanti, svoltasi una o due settimane fa. Mi pare quindi che questi « cugini » fossero numerosi.

**GUALTIERO TAMBURINI, Presidente dell'Associazione dell'industria immobiliare (Assoimmobiliare).** Mi sembra che un problema analogo si stia ponendo in questo periodo per gli appartamenti della difesa.

Ricordo anche che durante la cartolarizzazione il titolare della proprietà di diversi immobili era diventato SCIP. Emerse in quella fase il problema della occupazione abusiva e quindi degli interventi tesi ad evitare l'occupazione abusiva (si tratta evidentemente di un'altra questione) di appartamenti rimasti liberi: vi erano cioè appartamenti che erano liberi e quindi potevano essere venduti a prezzo pieno, proprio perché liberi, ma durante il periodo intercorrente tra il momento in cui si erano liberati e quello in cui andavano in vendita, c'era il rischio che venissero occupati abusivamente. Si rese necessario allora provvedere con azioni di guardiania, e quant'altro. Su questi argomenti forse però sarebbe opportuno sentire gli enti.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il presidente Tamburini e l'avvocato Delli Santi per la loro disponibilità e dichiaro conclusa l'audizione.

Ricordo che l'audizione del presidente e del direttore generale dell'INPDAP, prevista per domani, giovedì 17 febbraio, alle ore 8.30, sarà rinviata ad altra seduta.

### **La seduta termina alle 9,30.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

---

Licenziato per la stampa  
il 18 marzo 2005.



**ALLEGATO**





**ASSOIMMOBILIARE**

Associazione dell'Industria Immobiliare

**AUDIZIONE  
DEL PRESIDENTE DI ASSOIMMOBILIARE  
PROF. GUALTIERO TAMBURINI  
PRESSO  
LA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO  
SULL'ATTIVITA' DEGLI ENTI GESTORI  
DI FORME OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE  
- Roma, 16 febbraio 2005 -**

**INDICE**

- 1 – RISPOSTE AI QUESITI EMERSI NELL'AUDIZIONE DEL 2/02/05
  
- 2 - SINTESI TECNICA SULLE CONTESTAZIONI INPDAP
  
- 3 - BREVI NOTE GIURIDICHE SULLA "VICENDA INPDAP"
  
- 4 - LA GESTIONE DEL PATRIMONIO INPDAP ANTECEDENTE AL  
CONTRATTO DEL 2002 (DAL 1996 AL 30/04/2002): IL RUOLO  
DELL'ENTE NELL'ESECUZIONE DEL CONTRATTO



## 1 - RISPOSTE AI QUESITI EMERSI NELL'AUDIZIONE DEL 2/02/05

	Domande	Risposte
1	Quale è l'effettivo ruolo dell'Ente nel mandato?	<p>Il mandato oltre a porre a carico di Inpdap l'obbligo di versare al Gestore il corrispettivo pattuito e l'onere di controllare la diligenza del Gestore nell'esecuzione del contratto, si spingeva sino al punto di porre in relazione - per ciascuno dei servizi oggetto del contratto - le prestazioni promesse dal Gestore all'Istituto con quelle promesse dall'Istituto al Gestore.</p> <p>Nel mandato i capitoli che disciplinano i servizi di gestione sono strutturati in tre distinte sezioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la prima dedicata alla illustrazione delle finalità del servizio;</li> <li>- la seconda dedicata agli "<i>obblighi dell'Affidataria</i>";</li> <li>- la terza, alla descrizione degli "<i>obblighi dell'Istituto</i>" (sub artt.5-15).</li> </ul>
2	Poteva il gestore, in maniera indipendente, modificare il mandato per adeguarlo alle finalità della intervenuta operazione di cartolarizzazione?	<p>Con la sottoscrizione del mandato, Inpdap ha affidato al Gestore tutte le "<i>attività di tipo amministrativo e tecnico necessarie ad assicurare la conservazione e l'uso produttivo</i>" del patrimonio immobiliare (sub art. 2, comma 7), disciplinando il contributo delle parti per garantire tali attività.</p> <p>Pertanto il Gestore non poteva interpretare il mandato in modo arbitrario, nè tanto meno apportare alcuna modifica, anche in seguito all'avvio della cartolarizzazione.</p>
3	Quali strumenti erano previsti nel mandato per migliorare l'insufficiente conoscenza del patrimonio e consentire al gestore di svolgere efficacemente le attività assegnategli (es. recupero crediti e rinnovo contratti)?	<p>L'esecuzione delle numerose prestazioni oggetto del contratto non poteva aver luogo, senza la "<i>acquisizione di un'esatta conoscenza della consistenza in termini amministrativi, tecnici e giuridici del patrimonio immobiliare e del suo stato di conservazione</i>": conoscenza conseguibile solo "<i>attraverso una rapida ed esaustiva opera di catalogazione e censimento</i>" (premesse al contratto, pag. 4).</p> <p>E ciò a maggior ragione ove si consideri che l'archivio cartaceo e la banca dati trasmessa da Inpdap al Gestore si trovavano in uno stato di totale confusione ed erano costellati di errori e da dati mancanti, tali da rendere pressoché impossibile la puntuale gestione del patrimonio</p>

		<p>oggetto del contratto.</p> <p>Tanto è vero che l'art. 12 del contratto prevedeva l'autorizzazione da parte dell'Ente di un <b>censimento integrale del patrimonio e dell'utenza</b>, e la realizzazione dello stesso da parte del gestore entro 240 giorni dalla data di decorrenza del contratto (31 gennaio 2002).</p> <p>NB: tali basi conoscitive di partenza non hanno neanche consentito una adeguata trasparenza nelle procedure di vendita (escluse dal mandato di che trattasi), come evidenziato dal CIV di INPDAP.</p>
4	<p>Quale ruolo aveva l'Ente nel migliorare le condizioni strutturali del patrimonio (manutenzioni straordinarie)?</p>	<p>Anche sulle attività di manutenzione l'Ente aveva piena responsabilità di indirizzo e controllo, mediante la preventiva autorizzazione dei piani degli interventi indifferibili (straordinaria) e la continua vigilanza sulle manutenzioni correttive (ordinaria).</p> <p>Nb: il contenzioso con gli inquilini era/è <b>dovuto soprattutto alle mancate o tardive approvazioni</b> delle manutenzioni straordinarie da parte di INPDAP, costringendo peraltro il gestore ad interventi tampone per affrontare o prevenire situazioni di emergenza.</p>
5	<p>Quali riflessi sta avendo sui Gestori l'azione dell'Ente (mancata partecipazione in vigenza e contestazioni in chiusura di mandato)?</p>	<p>La carenza di controllo da parte dell'Istituto durante il periodo di gestione, le contestazioni discutibili per entità e criteri sollevate in sede di riconsegna e le verifiche sull'operato dei Gestori avviate soltanto post-chiusura stanno generando condizioni di oggettiva criticità per gli stessi gestori: blocco delle fidejussioni per un tempo eccessivo, rilevanti costi aggiuntivi per far fronte alle numerose richieste di chiarimenti, (oltre ai costi da mancati e rimandati incassi, fideiussioni, immagine, ecc.).</p>
6	<p>In quale fase è oggi il contenzioso tra le parti?</p>	<p>Per quanto riguarda la maggior parte dei Lotti, il contenzioso è al momento nella fase stragiudiziale; la situazione è di un contraddittorio tra le parti sui singoli temi della gestione. In alcuni casi si è già giunti alla fase giudiziale.</p>
7	<p>Cosa potrebbe succedere se anche la gestione dei beni strumentali venisse affidata alle imprese private?</p>	<p>Da parte dei Gestori privati si verificherebbe ciò che già si verifica con reciproca soddisfazione da tanti anni con i loro Clienti, pubblici o privati che siano; ovvero la gestione</p>

		professionale e, quindi, più efficiente di un patrimonio immobiliare.
8	Quale valutazione può esprimere Assoimmobiliare su una eventuale gestione affidata a società miste?	<p>Le esperienze in materia non sono esaltanti. Le Società miste sono solo una delle opzioni possibili per rispondere all'esigenza di disporre di un patrimonio immobiliare adeguato ai bisogni dell'utilizzatore.</p> <p>Astrattamente il loro utilizzo è opportuno quando sia necessario adottare un meccanismo di corresponsabilizzazione delle parti coinvolte. Così come in astratto non è possibile dire se sia preferibile la proprietà degli immobili piuttosto che no.</p> <p>Pensiamo tuttavia che ogni scelta in materia di patrimonio strumentale degli Enti (magari in vista di ottimizzarne l'uso centralizzando i servizi), così come avviene per le imprese private, debba partire da una precisa ricognizione degli immobili, da un lato, e delle esigenze degli enti stessi, dall'altro. Assoimmobiliare è disponibile ed offre il proprio supporto tecnico e di esperienza al riguardo.</p>

## 2 - SINTESI TECNICA SULLE CONTESTAZIONI INPDAP

### Premessa:

Nel corso del mese di febbraio 2004, a ridosso della scadenza del contratto di gestione (30.04.2004) l'INPDAP ha sottoscritto con le Società di gestione un programma di chiusura dell'attività in cui richiedeva alle stesse Società di gestione di proseguire l'attività amministrativa gratuitamente per ulteriori tre mesi (fino al 31.07.2004) e non quella di erogazione dei servizi al fabbricato e quella di gestione tecnico-manutentivo, a fronte dell'impegno da parte di INPDAP di:

- concludere entro una data precisa (il 31 luglio 2004) la propria attività di controllo dei servizi resi dalle Società di gestione nei due anni di durata del contratto di appalto;
- ridurre l'importo delle fidejussioni a garanzia in funzione delle vendite effettuate entro un termine preciso (30 aprile 2004);
- restituire le garanzie in proprio possesso (fidejussioni e trattenute pari al 20% del compenso di gestione) entro un termine preciso (il 31.10.2004);
- pagare le prestazioni correttamente fatturate dalle Società di gestione entro un termine preciso (31.05.2004);
- pagare alle Società di gestione con cadenza trimestrale quanto incassato da INPDAP a partire dal 1.08.2004, per oneri accessori di competenza.

Di quanto sopra nulla è stato fatto dall'INPDAP, se non la formulazione di contestazioni generiche ed imprecise, anche ciò in violazione di quanto sottoscritto nel programma di chiusura firmato da INPDAP e Società di gestione, che prevede la formulazione di contestazioni "Singolarmente specificate e quantificate economicamente".

Ciò è comunque strettamente correlato con un'evidente situazione di gravissima disorganizzazione ormai patologica in questo Ente, dove l'assetto organizzativo e quindi l'individuazione dell'interlocutore titolato e quindi delle responsabilità e delle competenze è stato da sempre ignoto.

Ciò ha costituito da una parte un alibi per giustificare un'incapacità di gestione del ruolo di indirizzo e controllo dell'attività che competeva all'INPDAP per contratto, dall'altra uno strumento per mantenere sotto continuo scacco le Società di gestione che venivano indirizzate verso interlocutori diversi, senza mai fornire risposte congruenti (dalla direzione centrale ai compartimenti regionali, ai presidi provinciali, dove ciascun soggetto era pronto a richiedere attività a vario titolo, ma assente nel momento di dare risposte).

A titolo esemplare si ricorda che il contratto prevedeva la redazione da parte del Gestore di oltre 20 *report* con varia cadenza su tutta l'attività di gestione affidata (manutenzione, morosità, incassi, ecc.).

Tali *report* erano da consegnare sia ai vari Compartimenti, sia alla Direzione Generale; in due anni di attività solo alcune delle predette strutture (se non un unico Compartimento) hanno fatto segnalazioni, seppure di carattere esclusivamente legato alla completezza dei contenuti. Ciò dimostra l'inutilità di tale richiesta di documentazione, quando le contestazioni finali sono state mosse esclusivamente al termine del periodo contrattuale ed in termini assolutamente generici; lo scopo, quindi, evidentemente è stato solo quello di penalizzare i Gestori e non di intervenire nel corso della gestione, ottenendo reali migliorie.

E' di fondamentale rilevanza ricordare che l'INPDAP ha consegnato ai Gestori, peraltro in ritardo rispetto ai tempi contrattualmente definiti, una banca dati imprecisa e non ha consentito agli stessi di espletare l'attività di censimento, prevista dal Bando di Gara e dal Contratto stipulato, necessaria per acquisire gli elementi utili per operare correttamente secondo le condizioni contrattuali.

I Gestori hanno correttamente provveduto ad effettuare l'attività propedeutica al censimento ed a consegnare i relativi Piani di programmazione dell'attività, ma l'INPDAP non vi ha mai dato seguito.

In sede di riconsegna dei patrimoni INPDAP (fine luglio 2004) i Gestori hanno ricevuto dall'Ente un elevato numero di contestazioni e richieste di risarcimenti danni e penali vertenti su un'ampia serie di presunti inadempimenti.

Tali addebiti sono stati contestati a tutti i Gestori, sia pure con modalità differenti, in maniera generalizzata e, quasi nella totalità dei casi, senza argomentazioni specifiche.

Qui di seguito si riportano, a titolo di esempio, le contestazioni più rilevanti e ricorrenti:

### **Morosità**

Sono state avanzate dall'Ente contestazioni non puntuali circa le operazioni di recupero della morosità operate dai Gestori. In particolare, un Compartimento ha quantificato i presunti danni subiti in misura pari all'intera morosità non recuperata più una penale che supera il 50 % di tale morosità.

Tale addebito risulta totalmente inammissibile in quanto:

(i) l'attività di recupero della morosità è stata gravemente compromessa:

- dal notevole ritardo con cui l'Ente ha consegnato la banca dati (riportante, tra l'altro situazioni di morosità poi risultate, a seguito delle verifiche condotte puntualmente dal Gestore, inesatte e/o dichiarate inesistenti con sentenza passata in giudicato);

- dalla circostanza che l'Ente non ha autorizzato l'attività di censimento dei dati e dell'utenza (attività contrattualmente prevista), entrambi necessari presupposti dello svolgimento dell'attività di recupero. E' da sottolineare che l'attività di recupero non può essere condotta senza la certezza dei dati, in quanto si rischia di incorrere in un'azione riconvenzionale da parte dell'inquilino con conseguente richiesta di danni per lite temeraria;

- (ii) il gestore era tenuto a perseguire la morosità con diligenza ma non a garantire il risultato del recupero;

(iii) la quantificazione della morosità, del danno e della penale è erronea e contraria all'interpretazione secondo buona fede del contratto.

### **Rinnovi contrattuali**

Sono state avanzate dall'Ente contestazioni generiche, fatte salve poche eccezioni come quella circa il mancato rinnovo di un elevato numero di contratti di locazione, addebitando ai Gestori la responsabilità del loro mancato rinnovo e i presunti conseguenti danni.

Tali contestazioni sono inaccettabili in quanto non tengono conto che:

(i) l'attività di rinnovo dei contratti è stata gravemente compromessa dal notevole ritardo con cui l'Ente ha consegnato le banca dati e dalla circostanza che l'Ente non ha autorizzato l'attività di censimento dei dati e dell'utenza (attività contrattualmente prevista), entrambi necessari presupposti dello svolgimento dell'attività di rinnovo;

(ii) la maggior parte degli immobili, i cui contratti non sono stati rinnovati, è stata oggetto di cartolarizzazione e pertanto i contratti relativi non potevano essere rinnovati per legge; inoltre era impedito il rinnovo dei contratti per i quali era pendente una vertenza sia attiva che passiva, nei confronti dell'inquilino, fino alla sua definizione;

(iii) in alcuni casi l'Ente ha addirittura fornito istruzioni contraddittorie, ad es. con Circolari della Direzione Generale che contraddicevano le precedenti istruzioni, nonché quanto disposto dai singoli Compartimenti dell'INPDAP per il rinnovo dei contratti.

### **Manutenzioni**

Alcuni Compartimenti hanno contestato la mancata effettuazione (totale o parziale) di interventi di manutenzione sugli immobili.

Dalle prime verifiche recentemente effettuate è risultato invece che tali interventi sono stati effettuati.

In questo caso, la gravità del comportamento dell'Ente non sta solamente nell'addebito così generalizzato e non specificato, ma soprattutto nella leggerezza di contestare come non effettuati interventi regolarmente fatturati all'Ente, oltre a non aver attivato, secondo le modalità contrattuali,

l'iter del cd "piano degli interventi indifferibili". Tale Piano era stato correttamente presentato dai Gestori, nonché più volte se ne era sollecitata l'approvazione, senza però ottenerla.

La mancata attuazione di tali interventi ha ovviamente comportato il degrado degli immobili, peraltro già in stato gravemente insufficiente, nonché la insoddisfazione degli inquilini che hanno continuativamente richiesto interventi riparativi e lamentato lo stato di "abbandono" degli immobili, senza che il Gestore potesse intervenire in maniera risolutiva.

### **Minimo garantito**

E' opportuno sottolineare che l'unica obbligazione di risultato facente capo ai Gestori era quella di assicurare un ricavo minimo garantito.

Tale obiettivo contrattuale è stato ampiamente superato da tutti i Gestori, con vantaggio economico indiscutibile e ben oltre le aspettative dell'Ente che indica un risultato gestionale effettivo, superiore a quello, minimo del +53%.

### **3 - BREVI NOTE GIURIDICHE SULLA "VICENDA INPDAP" (\*)**

La succinta analisi degli articoli del contratto di appalto dei servizi di gestione integrata del patrimonio immobiliare INPDAP deve necessariamente partire da una premessa di carattere generale di ordine metodologico.

In verità, l'analisi di clausole inserite in un documento contrattuale non può condurre ad individuare - dal punto di vista "tecnico" - riflessioni critiche che attengono ad un accordo valido documentato nella sua fase di "start-up". Difatti, in mancanza di una documentazione relativa alla fase di esecuzione dell'appalto in questione, che possa evidenziare un comportamento delle parti adempitivo piuttosto che violativo degli obblighi ivi assunti, le brevi osservazioni che seguono non possono che rivestire carattere del tutto generico e, conseguentemente, da verificare in concreto e nel merito.

Ciò che deve essere sottolineato è che, da un punto di vista strettamente civilistico, prima ancora di invocare ed imputare particolari responsabilità di tipo contrattuale a carico degli "affidatari" parti nella nota vicenda occorrerebbe rilevare che un possibile punto di forza delle Imprese associate coinvolte può essere rappresentato dalla violazione di obblighi di correttezza e buona fede da parte dell'Istituto nella fase esecutiva del rapporto.

Infatti, sempre più la giurisprudenza tende ad evidenziare e quindi a valorizzare il comportamento delle parti nello svolgimento del rapporto contrattuale sotto tale aspetto ed a trarne le debite conseguenze in tema di equilibrio ed adempimento delle rispettive prestazioni. Il tutto avvalorato dal fatto che ci si trova innanzi ad un contratto cd. di gestione complesso che sfugge, per così dire, ad affermazioni nette e apodittiche in merito a presunte responsabilità adempitive.

Ci si riferisce, in particolare, a quegli obblighi informativi (che pure sono disciplinati all'interno dell'appalto in esame) e collaborativi che l'INPDAP avrebbe dovuto tenere con riferimento ed in correlazione con le attività a carico degli "affidatari". Difatti, laddove la reportistica ovvero problematiche sottoposte all'attenzione dell'INPDAP non avessero trovato alcuna risposta, oppure qualora contestazioni di sorta non siano mai state presentate ai gestori immobiliari, sembra difficile giungere a conclusioni certe in relazione all'imputazione di inadempimenti degli "affidatari".

(\*) a cura dell'Avv. Riccardo Delli Santi - Coordinatore Comitato Iniziative Normative Assoimmobiliare

L'art. 23, nello specifico, anche se stabilisce l'impossibilità per gli "affidatari" di "*addurre a giustificazione del mancato o inesatto adempimento degli obblighi [...] il mancato esercizio di funzioni o poteri di indirizzo spettanti all'Istituto*", è pur vero che una totale inattività di quest'ultimo sul punto ovvero una conseguente oggettiva impossibilità di eseguire le prestazioni di spettanza del gestore (che abbia sollecitato la controparte a riguardo) - se in concreto dimostrata - condurrebbe a "rovesciamenti" di responsabilità di non poco conto.

Quanto all'impianto sanzionatorio del contratto, giova significare che seppur gravoso per i gestori quanto alle penali previste ed alle forme di garanzia rilasciate (cauzioni, costituzione del "fondo di riserva e garanzia", fideiussione bancaria sostitutiva) ciò risponde ad un'ottica di protezione dei pubblici interessi che la particolarità soggettiva di INPDAP impone.

Per quel che riguarda le penali, in caso di loro applicazione rimane comunque salva la possibilità delle Imprese associate coinvolte di contestarne la congruità dell'ammontare - anche se contrattualmente definito - invocandone la relativa riduzione *ope iudicis* ai sensi dell'art.1384 cod. civ.

Si intende, quindi, rimarcare l'importanza - una volta verificato in concreto per ogni singolo rapporto in che modo entrambe le parti contrattuali abbiano eseguito le prestazioni a loro carico programmate nel documento in parte esaminato - del comportamento di INPDAP secondo i canoni della correttezza e buona fede negli ambiti accennati.

Alla luce delle svolte considerazioni, si evidenzia, riassuntivamente, che:

- 1) le Imprese di gestione possono far valere, secondo i principi civilistici, la violazione degli obblighi di correttezza e buona fede, da parte dell'Istituto, nell'esecuzione dei rapporti contrattuali (vedi, esemplarmente, il mancato riscontro sistematico e reiterato della rendicontazione e dei solleciti/richieste di interlocuzione);
- 2) l'inerzia dell'INPDAP, protratta nel tempo, costituisce ostacolo obiettivo ed attuale alla concreta possibilità di esecuzione delle prestazioni, con conseguente responsabilità contrattuale imputabile allo stesso Istituto, il quale risponde del detto comportamento ancorché non incombono sul medesimo specifici obblighi di indirizzo e controllo dell'esecuzione;
- 3) le penali applicate risultano assolutamente incongrue atteso l'avvenuto adempimento complessivo degli obblighi contrattuali, di tal che può ben invocarsi, in sede giudiziale, la riduzione del relativo ammontare in forza della disciplina civilistica;
- 4) il mancato svincolo, ad opera dell'Istituto, delle somme cauzionali e delle ritenute a garanzia a fronte dell'adempimento, da parte delle Imprese associate, dei corrispettivi obblighi convenzionali ha costituito reale impedimento all'attività d'impresa, nel che si ravvisa altro specifico profilo di responsabilità contrattuale/extracontrattuale.

A ciò aggiungasi che le surriferite osservazioni devono tenere in conto della specificità e concretezza dei singoli rapporti contrattuali intercorsi tra l'Istituto ed i singoli Gestori. In altri termini, l'avvenuto adempimento o l'adempimento parziale, da parte dei Gestori, dei diversi obblighi pattizi va concretamente considerato (caso per caso), segnalando, conclusivamente, che l'onere probatorio di comprovare la eventuale domanda di inadempimento, cui si allacciano le susseguenti penali, spetta all'Istituto in menzione.

#### **4 - LA GESTIONE DEL PATRIMONIO INPDAP ANTECEDENTE AL CONTRATTO 2002 (DAL 1996 AL 30/04/2002): IL RUOLO DELL'ENTE NELL'ESECUZIONE DEL CONTRATTO**

##### **Il sistema informativo**

Per la gestione del patrimonio, l'Istituto metteva a disposizione del Gestore un proprio sistema informativo (denominato P.I.M.), ove era archiviata l'imponente mole di dati relativa alle

unità di cui il patrimonio immobiliare affidato era composto.

Poiché tale sistema era, e sarebbe rimasto per tutta la durata dei contratti, "di proprietà dell'Istituto" (sub artt. 11, pagg. 21), quest'ultimo si impegnava a svolgere a favore dell'Affidataria una serie di prestazioni idonee a garantirne il buon funzionamento, tra cui la "esecuzione delle attività di salvataggio e ripristino del data base", il "monitoraggio dei collegamenti remoti", la "manutenzione del software P.IM. e del software di base" e la "manutenzione e gestione della sicurezza sull'accesso ai dati" (sub artt. 11, comma 6, pagg. 23).

### **Il controllo dell'Ente**

Come naturale in un rapporto di gestione complesso e articolato come quello di specie, le parti non si limitavano a regolare le prestazioni e attività che il Gestore prometteva al proprio mandante, ma si preoccupavano anche di disciplinare, in modo analitico, i tempi, i modi e le strutture attraverso cui, durante tutta la vigenza del rapporto, l'Istituto avrebbe sorvegliato e monitorato il puntuale adempimento da parte del Gestore degli obblighi assunti con la sottoscrizione del contratto.

Ci riferiamo, ad esempio, alla disciplina dei flussi informativi che il Gestore doveva periodicamente assicurare all'Istituto, destinati ad illustrare e documentare l'attività svolta nel periodo di riferimento (art. 14 bis).

Ma ci riferiamo anche, e soprattutto, ai poteri di vigilanza e di ispezione sull'attività dell'Affidataria; poteri molto ampi e tali da consentire all'Istituto di sorvegliare l'esecuzione delle prestazioni rese dal Gestore in esecuzione del contratto:

- sia in via preventiva, mediante la previsione di ampi poteri autorizzativi. Si pensi, ad esempio, al rifacimento delle tabelle millesimali (art. 9), alla "ricognizione del Patrimonio Immobiliare di singoli stabili o di gruppi di stabili" (art. 10), ovvero al "caricamento su P.IM di tutte le informazioni relative ad interi immobili od a singole Unità Immobiliari non ancora caricati" (art. 10 bis). Tutte attività che l'Affidataria si impegnava a svolgere "previa autorizzazione della Struttura Territoriale" competente e "sulla base della documentazione fornita dall'Istituto";
- sia in sede di verifica a posteriori, mediante l'attribuzione all'Istituto del potere di "effettuare controlli, constatazioni ed accertamenti di qualsiasi natura" e all'Affidataria dell'obbligo di "fornire tutti i chiarimenti richiesti" (cfr. art. 18).

### **La cooperazione dell'Ente**

Sul piano concreto, il contratto si preoccupava poi di agevolare lo svolgimento delle attività poc'anzi menzionate, imponendo la creazione di strutture territoriali che, per la vicinanza fisica agli immobili oggetto dell'attività di gestione, meglio erano in grado di dialogare e collaborare con il Gestore all'esecuzione del contratto (cfr. artt. 3 bis, 3 ter e 12 bis). In questo modo, il contratto permetteva che si instaurasse un rapporto costante e diretto tra le strutture dell'Istituto incaricate di monitorare l'attività di gestione e di cooperare all'adempimento dell'Affidataria, con le strutture di quest'ultima responsabili dell'attività di gestione.

Le Convenzioni contenevano poi una serie di ulteriori pattuizioni, destinate a rafforzare e rendere ancor più stringente la cooperazione dell'Istituto all'adempimento del Gestore e il controllo di quest'ultimo sulla corretta esecuzione di talune specifiche attività oggetto del contratto.

Senza pretesa di completezza, ci limitiamo qui a ricordare che l'intervento diretto dell'Istituto era necessario:

- (i) per l'approvazione "delle proposte locative avanzate dalle Affidatarie";
- (ii) per l'approvazione "dei rendiconti mensili approntati dalle Affidatarie";
- (iii) per le approvazioni e autorizzazioni "relative alla Amministrazione dei Servizi comuni";
- (iv) per l'attivazione "delle necessarie azioni giudiziarie ed extragiudiziarie";



(v) per l'approvazione, in via preventiva, degli "interventi manutentivi" da effettuarsi negli edifici affidati in gestione; nonché, infine,

(vi) per l'approvazione dei consuntivi degli interventi manutentivi, approvati in precedenza (cfr. art. 3 bis).

### **Conclusione**

Da quanto sopra, emerge con evidenza, da un lato, che ogni carenza informativa attuale e passata è da collegarsi a detto sistema informativo e, dall'altro, che il quadro delle autorizzazioni e dei controlli cui era soggetta l'attività dei gestori era stringente per cui la presunta "delega in bianco", citata al tempo dall'ex Presidente INPDAP, è palesemente smentita dagli elementi contrattuali.

