



COMUNE DI PISA
1° COMMISSIONE CONTROLLO E GARANZIA

Programmazione e controllo finanziario

(ai sensi dell'art. 22 comma 5 Regolamento Consiglio Comunale)

People Mover

Il People Mover è un treno a fune su rotaia automatizzata, senza conducente, per il collegamento tra l'Aeroporto e la Stazione ferroviaria con una fermata intermedia presso i parcheggi scambiatori. La realizzazione è stata assegnata all'Associazione Temporanea di Scopo "PisaMover S" che ha vinto la gara con un ribasso di gara di circa 10 milioni aggiudicandosi la concessione per un importo di 69,1 milioni su base triennale di cui 21,1 rappresentati da contributo pubblico (7 milioni erogati dalla Regione Toscana su fondi europei Por-CReO FESR e 14,1 milioni su fondi nazionali) Il contributo europeo è subordinato al completamento dei lavori entro la fine del 2015.

1. Percorso della commissione e documentazione acquisita

La I Commissione di Controllo e Garanzia ha preso in esame l'argomento People Mover a partire dal 27 giugno 2014 con l'audizione del Segretario Generale del Comune di Pisa.

A seguito dell'audizione sono stati consegnati alla ICCG i seguenti documenti:

- Bando di gara I-Pisa: Sistemi di trasporto a fune, 2011/S 200-325709, Concessione di lavori pubblici, pubblicato su GU/S S200 del 18/10/2011;

- Contratto di concessione

Successivamente, la ICCG ha approfondito l'analisi della documentazione acquisita e ha auditato il Dirigente di Pisano, responsabile del procedimento, sulla modifica del Piano economico e finanziario del progetto Pisa Mover il 17 novembre 2014, richiedendo la relativa documentazione.

Il 9 gennaio 2015 la ICCG ha fatto un sopralluogo al cantiere del People Mover sotto la guida del responsabile del procedimento.

Infine, in seguito ad un ulteriore sollecito, in data 21 gennaio 2015 è stato acquisito il documento seguente:

- Deliberazione della Giunta Comunale n. 1 Del 15 Gennaio 2015 - Riequilibrio Piano Economico Finanziario del Grande Progetto People Mover

Su quest'ultima documentazione e ai fini di un aggiornamento complessivo sulla materia è stato auditato nuovamente il responsabile del procedimento il 13 febbraio 2015;

2. Analisi delle audizioni e della documentazione acquisita

2.1 Audizione del Segretario Generale del 27 giugno 2014

2.1.1 Approvazione della variante in assenza del riequilibrio del PEF

L'audizione del Segretario Generale del 27 giugno 2014 ha approfondito le ragioni dell'approvazione definitiva, nel Consiglio Comunale il 13 aprile 2014, della variante al regolamento urbanistico in base alle disposizioni dell'art.19 del d.p.r. 8/06/2001 n. 327 – apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, relativa all'opera pubblica denominata “sistema di collegamento (people mover) tra l'aeroporto e la stazione ferroviaria di Pisa centrale, parcheggi scambiatori e viabilità di connessione”.

Nel corso dell'audizione il Segretario Generale ha sottolineato che la distinzione emersa nel corso della discussione in Consiglio Comunale tra il fatto che si tratti di un contratto di concessione o di project financing è priva di rilievo giuridico.

Infatti, in sede di gara, è stato individuato lo strumento della concessione poiché l'amministrazione disponeva già di un progetto preliminare con la relativa matrice dei rischi e di conseguenza la progettazione era in fase molto più avanzata di un semplice studio di fattibilità, che invece rappresenta il punto di partenza per l'impiego dello strumento del Project financIng.

In gara sono state poste condizioni di sostenibilità chiare con la specifica indicazione delle assunzioni di rischi.

Il contratto di concessione stipulato prevede espressamente che il Piano Economico e Finanziario sia adeguato dopo l'approvazione del progetto definitivo.

Il Piano Economico e Finanziario non è approvato dal Consiglio comunale che non ha competenza sul PEF. Il Consiglio ha approvato l'accordo di programma e il progetto preliminare.

Il PEF, per legge e per la sua struttura è sottoposto a modifiche espressamente previste, che possono essere a favore del concedente e del concessionario; esso deve essere concordato con il privato.

2.1.2 Istanze pendenti e ricorsi

Il Segretario Generale ha precisato che l'autorità di Vigilanza ha chiesto chiarimenti che tuttavia non hanno valenza sospensiva. Sono procedure sanzionatorie che non ostacolano il procedimento.

La seconda azienda classificata in graduatoria ha fatto ricorso e sia il TAR sia il Consiglio di Stato non hanno concesso la sospensiva. Inoltre, sia il TAR sia il Consiglio di Stato si sono espressi nel merito facendo cessare le richieste della azienda in questione.

2.1.3 Entità del contributo pubblico

Il contributo pubblico viene erogato dalla Regione Toscana su fondi europei e nazionali. Per accedere al finanziamento europeo è stato presentato un progetto alla Commissione Europea, quantificando un contributo pubblico complessivo (inclusivo di cofinanziamento) di 27.835.085,56 milioni di euro come massimo contributo finanziabile.

Il segretario generale ha riferito che in attesa della decisione della Commissione Europea è stata bandita la gara ponendo tale contributo pubblico massimo a base di gara.

Tale affermazione contrasta con la previsione della matrice dei rischi per cui *“il bando è stato formulato con la previsione di un ammontare realistico, calcolato sulla base di ipotesi prudenziali e delle regole previste dalla UE”* e pone il 100% del rischio che il contributo UE sia inferiore a quanto previsto dal bando di gara in carico al concedente .

La stessa matrice dei rischi prevede che *“nel caso in cui l’ammontare sia inferiore a quanto previsto, il PEF sarà riformulato e verranno valutate le necessarie modifiche per ripristinare l’equilibrio economico e finanziario agli stessi livelli indicati nel PEF dell’offerta economicamente più vantaggiosa (misurato sulla base del TIR diprogetto)”*

Inoltre, l'accordo di programma del 28 luglio 2011 ha previsto che la copertura finanziaria per questo importo sia assicurata dalla Regione Toscana, *“fatto salvo le decisioni della Commissione Europea e che la copertura finanziaria complessiva è assicurata per i restanti finanziamenti necessari da parte del Comune di Pisa”*

Il Segretario Generale ha sottolineato l'aspettativa che la Commissione Europea invece di erogare l'intero contributo erogasse un importo inferiore; invece ha erogato il contributo massimo. Tuttavia, in base al calcolo, che comprendeva, tra gli altri elementi, il costo dell'opera, il ribasso di circa 10 milioni in sede di gara ha comportato la riduzione proporzionale del contributo.

In particolare, l'entità del contributo è stata ricalcolata in base ai parametri del modello europeo di domanda (allegato 21) che la Commissione Europea ha chiesto di ricompilare a gara espletata, rideterminando i costi ammissibili, specificando meglio l'accertamento della tenuta dell'opera e dimostrando in modo più circostanziato la sua utilità.

Il Segretario Generale ha riferito che l'agenzia regionale Artea ha effettuato la validazione di tutti gli atti.

2.1.4 Ipotesi di riequilibrio al 27/06/2014

Al momento dell'audizione il Segretario Generale ha dichiarato che non era intenzione dell'amministrazione ritoccare le tariffe e la lunghezza della concessione ma solo il contributo in conto gestione riportandolo a circa 800.000€ l'anno e ha osservato che la modifica del PEF doveva avvenire salvaguardando il diritto del concessionario a mantenere lo stesso tasso di rendimento.

Inoltre, in vista del riequilibrio del PEF è stata prevista una riunione del Collegio di Vigilanza in cui il Sindaco ha posto il problema di coprire l'eventuale rischio di riduzione della domanda, chiedendo di rivedere l'accordo. Si chiederebbe alla Regione di assumersi e coprire il rischio di contrazione della domanda derivante dalla fusione aeroportuale.

Il Collegio di Vigilanza del 31 Marzo ha preso atto del nuovo PEF approvato con delibera di Giunta Municipale n. 1 del 15 gennaio 2015.

Comunque, la Commissione non ha ricevuto ulteriori aggiornamenti sulla trattativa con la Regione in merito a questo punto.

2.2 Audizione del responsabile del procedimento del 17 novembre 2014

2.2.1 Fermata aggiuntiva della Cittadella Aeroportuale

Dall'audizione del responsabile del procedimento del 17 novembre 2014 è emerso che la fermata intermedia della "Cittadella" non era prevista da progetto. Può essere realizzata ma non sono ancora stati effettuati gli espropri perché non è ancora stata decisa la realizzazione. Se verrà decisa la realizzazione bisognerà trovare le risorse. Di fatto, dal punto di vista tecnico, le due vetture del People Mover hanno la possibilità di fermarsi a questa possibile fermata intermedia senza incidere sui tempi.

2.2.2 Espropri e contenziosi

In merito agli espropri, il responsabile del procedimento riferisce che è stata disposta l'occupazione d'urgenza e vi è disponibilità di tutte le aree.

A questo proposito, alcuni soggetti espropriati si sono adeguati all'offerta altri hanno appellato alla commissione per gli espropri.

Su Via Zucchelli il tracciato passa molto vicino ad alcune abitazioni e per queste vi è il problema di creare una viabilità alternativa di accesso. Al momento attuale le aree sono nella disponibilità del Concessionario ove sta lavorando. La procedura di esproprio è in via di definizione.

Inoltre, è sorto un problema con un parcheggio in prossimità dell'Aurelia, in cui una proprietà privata svolgeva una attività di parcheggio in prossimità dell'aeroporto, in Via delle Colombaie, non si sa se è autorizzata. Sono in corso, sulla questione, i lavori di una terna peritale.

2.2.3 Rischio ritardi

Sullo stato dell'arte il responsabile del procedimento ha riferito che RFI ha smantellato i binari e i servizi elettrici, ha consegnato le aree con tempi ritardati di 3-4 mesi che contano di recuperare sul crono programma. Nell'eventualità in cui ciò non fosse possibile, l'amministrazione chiederà conto del ritardo sul piano economico.

A partire da dicembre 2014 è previsto che vengano realizzati i pali della stazione oltre alla parte sopraelevata.

Il 21 Maggio il Demanio consegna al Comune la prima parte dell'area ex deposito carburanti della 46° Aerobrigata, necessaria per il rispetto del crono programma dei lavori.

Non sono definiti ad oggi i termini dell'intesa per il trasferimento delle aree.

Non è noto se il comune si stia rapportando alla Regione e se sia stato fatto ricorso.

In riferimento a queste aree l'Amministrazione Comunale non incorrerà in problemi di bonifica in quanto questi terreni dovrebbero essere stati bonificati anni fa e comunque devono essere consegnati bonificati, ma non c'è una certificazione in merito.

2.2.4 Conferenza di servizi

E' stata convocata una conferenza di servizi (20 giugno 2014) in cui gli enti hanno fatto prescrizioni aggiuntive per opere quantificate in 3,5 milioni, di cui la Pisa Mover si è fatta carico.

2.2.5 Ipotesi di riequilibrio

L'ipotesi di riequilibrio è stata ulteriormente articolata, proponendo di riposizionare il contributo in conto gestione a 833.000 € Iva esclusa (l'offerta di gara è stata di 578.00 € IVA esclusa), ossia l'ammontare posto inizialmente a base di gara. Inoltre, si è ipotizzato un aumento della tariffa occasionale del biglietto da 2,50€ (offerta di gara) a 2,70 €. Infine, la durata temporale della concessione viene allungata da 33,8 anni a 35,2 anni.

2.2.6 Problemi di riduzione della domanda attesa

I numeri della domanda attesa sono quelli previsti all'inizio. Si partiva con 1,8 milioni di utenti per arrivare con un trend positivo di crescita a 2,5 milioni di utenti nel 2020. Occorre monitorare la dinamica e fare i conti, ogni anno, con gli incassi da traffico.

Durante le varie audizioni è stato fatto notare come nella “matrice di rischio” nella parte che riguarda i **Rischi di Mercato**, non sono state inserite le percentuali spettanti a privato e pubblico. La descrizione specifica del punto, riportiamo letteralmente:

“Il rischio di domanda è a carico del concessionario. Tale rischio è attenuato dal pagamento da parte dell'Amministrazione del contributo in conto gestione finalizzato a coprire il differenziale tra le tariffe massime definite e quelle di mercato pienamente remunerative. L'Amministrazione in ogni caso sarà disponibile a prendere in considerazione eventuali ed eccezionali situazioni in cui la contrazione della domanda possa inficiare l'equilibrio economico e finanziario. Spetta al concessionario l'onere della prova relativa a :

1) all'impatto della contrazione della domanda sul piano economico e finanziario;

2) l'estraneità del concessionario rispetto alle cause che hanno generato la contrazione della domanda;

3) *l'impegno del Concessionario per limitare/contrastare questo impatto;* “

Più volte gli intervistati hanno confermato che volutamente non sono state indicate le percentuali, per lasciare la risoluzione dell'eventuale problema alla negoziazione tra le parti

2.3 Sopralluogo al cantiere del People Mover

Il 9 gennaio la ICCG ha fatto un sopralluogo in cui ha preso visione dello stato dell'arte dei lavori e il responsabile del procedimento ha illustrato l'andamento e le criticità degli stessi.

A quella data sono stati rimossi i binari, i pali dell'elettrificazione e le pensiline ed è stata fatta la bonifica bellica. E' stato riferito che la stazione di Sant'Agostino sarà realizzata con tracciato in elevazione progressiva dalla stazione Aeroporto con arrivo in quota per poi scendere sotto la FI PI LI con una curva fino ai parcheggi. E' stata evidenziata la difficoltà di lavorare in adiacenza alla linea dei treni RFI.

La Commissione ha visionato l'edificio presso il parcheggio scambiatore dove sarà realizzato un sovrappasso pedonale e ciclabile in struttura metallica sopra la ferrovia per collegare i parcheggi “Goletta” e “Parcheggio monopiano Aurelia”.

In riferimento all'ex deposito carburanti della 46° Aerobrigata il 21 Maggio consegna al comune la 1° Parte dell'area necessaria per il rispetto del crono programma dei lavori.

E' stato spiegato che il percorso del People mover verrà realizzzato in blocchi di cemento compresso collocati nel tracciato predisposto con lo scavo.

RFI ha consegnato le aree in ritardo e di conseguenza questo ha ritardato l'inizio dei lavori.

Gli appalti per i parcheggi rientrano nel bilancio del People Mover. La società Pisa Mover Spa costituita appositamente dall'associazione temporanea di scopo che ha vinto la gara funge da stazione appaltante per i lavori alle fermate, ai parcheggi e alle rotatorie oltre alle forniture. Il contratto di concessione consente al concessionario di essere stazione appaltante e di porre in capo ad esso la responsabilità delle procedure di gara e di assegnazione dei lavori. Sono stati aperti tre bandi ad evidenza pubblica per circa 10 milioni di euro e altri due lotti di lavori sono assegnati con affidamento diretto, con importo da definire dalla Società Italiana per Condotte d'Acqua che fa parte dell'Associazione Temporanea di Scopo. Questi sono riferiti al lotto 1 “Fermata Stazione FS e tracciato a raso via Zucchelli” e il lotto 2 “Fermata Aeroporto e tracciato in quota”. Complessivamente i lavori da assegnare ammontano a circa 40 milioni di euro.

Il PEF riequilibrato è in procinto di essere approvato dalla giunta comunale alla data del sopralluogo. Si tratta di un aggiustamento significativo dovuto anche ai 3,5 milioni di opere di compensazione imposte dalla Regione nella conferenza di servizi.

2.4 Audizione del responsabile del procedimento del 13 febbraio 2015

E' stato acquisito il PEF riequilibrato in data 21 gennaio 2015 e sulla base di questo documento è stato chiesto al responsabile del procedimento di illustrare i fattori di riequilibrio.

Rispetto al pef di gara il riequilibrio si basa sulle seguenti modifiche:

- 1) Contributo regionale in conto esercizio pari ad € 819.000,00 oltre IVA
- 2) Tariffa occasionale pari ad 2,70 IVA inclusa
- 3) Incremento di 2 anni della durata della concessione

Le cause del riequilibrio sono le seguenti:

- contributo pubblico a titolo di prezzo pari a 21.139.000 oltre IVA rispetto agli originari € 27.835.000,00 previsti in sede di gara
- maggiori oneri di costruzione dovuti alle prescrizioni imposte dagli enti competenti in sede di conferenza di servizi di approvazione del progetto definitivo per € 3.593.000 oltre IVA. Tali maggiori costi non costituiscono varianti di lavori ma varianti progettuali prescrittive.

La Commissione osserva che la gara è stata vinta sulla base di parametri che vengono ritoccati in fase di riequilibrio. Osserva inoltre che il contratto di concessione prevede che *l'equilibrio economico e finanziario del pef è funzione*”, inter alia, *“dei costi di investimento al netto del Contributo Pubblico di Costruzione a Titolo di Prezzo”*

Il responsabile del procedimento riconosce che il contratto di concessione riporta questa condizione ma indica che nella matrice di rischio si dà la possibilità di intervenire dove si dice che *“nel caso in cui l'ammontare sia inferiore a quanto previsto, il PEF sarà riformulato e verranno valutate le necessarie modifiche per ripristinare l'equilibrio economico e finanziario agli stessi livelli indicati nel PEF dell'offerta economicamente più vantaggiosa (misurato sulla base del TIR di progetto)”*

Infine il Responsabile del Procedimento riferisce che il Crono programma è in linea con quello approvato dal Collegio di Vigilanza.

3. Conclusioni

1) La comunicazione istituzionale ha fatto riferimento ad un significativo contributo europeo che si è ridotto da 14 a 7 milioni di Euro. Tale finanziamento è strettamente vincolato all'entrata in funzione del People Mover entro il Dicembre 2015. A questo si aggiunge come contributo pubblico una parte regionale di circa 14 Milioni, per un totale complessivo di €. 21.139.041

2) E' stato evidenziato che il Comune di Pisa si è reso garante di eventuali rischi relativi al contributo pubblico ed eventuali altri finanziamenti necessari, in base all'Accordo di programma del 28 luglio 2015 e alla matrice dei rischi allegata e parte integrante del contratto di concessione.

3) La matrice dei rischi prevede che *“il bando è stato formulato con la previsione di un ammontare realistico, calcolato sulla base di ipotesi prudenziali e delle regole previste dalla UE. Nel caso in cui l'ammontare sia inferiore a quanto previsto, il PEF sarà riformulato e verranno valutate le necessarie modifiche per ripristinare l'equilibrio economico e finanziario agli stessi livelli indicati nel PEF dell'offerta economicamente più vantaggiosa (misurato sulla base del TIR di progetto)”*

4) Dato che le previsioni iniziali non comportavano oneri per la collettività Pisana, la riduzione del contributo europeo assume per la ICCG un particolare rilievo, in quanto è stata inserita fin dall'inizio la garanzia comunale sul possibile minore finanziamento europeo. In particolare, la ICCG registra una contraddizione tra il contenuto della matrice dei rischi in cui si afferma che il contributo pubblico è stato quantificato in termini prudenziali, e quanto riferito in commissione ove si afferma che la gara è stata bandita ponendo il contributo pubblico massimo a base di gara. Ciò contraddice il carattere prudenziale della quantificazione del contributo pubblico posto a base d'asta, fatto che ha esposto il Comune di Pisa in qualità di garante dell'intero finanziamento a rinegoziare con il privato il riequilibrio del piano economico finanziario

5) l'art. 28.2 del contratto di concessione afferma, inoltre, che *“l'equilibrio economico e finanziario del pef è funzione”*, inter alia, *“dei costi di investimento al netto del Contributo Pubblico di Costruzione a Titolo di Prezzo”*. Da questo si evince che nel calcolo dei fussi di cassa del progetto e dell'azionista il contributo pubblico è considerato un valore costante, non compensabile agendo sulle variabili di cui è funzione l'equilibrio del pef, come indicate nell'articolo 28 del contratto di concessione, quali la durata della concessione, i costi di investimento, i costi di gestione, i ricavi, i costi di remunerazione del capitale (debito ed equity).

6) La ICCG rileva che nel corso della conferenza di servizi del 20 giugno 2014, a progetto esecutivo approvato, sono emersi maggiori oneri di progettazione e costruzione dovuti a varianti in corso d'opera/prescrizioni aggiuntive richieste dalla parte pubblica per un ammontare di circa 3,5 milioni di euro. A questo proposito la ICCG rileva che l'ammontare di 3,5 milioni rispetto al costo complessivo dell'opera rappresenta un incremento significativo e di conseguenza osserva come sarebbe stato necessario un lavoro più puntuale da parte della Conferenza dei Servizi e degli altri soggetti coinvolti al fine di evitare questi costi aggiuntivi;

7) La ICCG, inoltre, rileva che due aspetti cruciali nella determinazione del punteggio di gara sono rappresentati dalla riduzione delle tariffe della corsa occasionale e dalla riduzione del contributo pubblico in conto gestione, il primo aumentando la tariffa (da 2,5€ a 2,7€) e il secondo riportato al valore di base d'asta nel riequilibrio del PEF.

8) Alla luce di questa analisi la 1° C.C.Garanzia esprime preoccupazione sul ricorso allo strumento della concessione per i rischi sul controllo e la trasparenza degli appalti. A questo proposito la 1° C.C.Garanzia osserva infatti che lo strumento della concessione, consente al concessionario di diventare stazione appaltante, esponendo l'Amministrazione ad una minore capacità di controllo e soprattutto a consistenti rischi di carattere economico/finanziario e di possibili contenziosi.

VOTAZIONE 15/06/2015

Favorevoli: Garzella, Nerini, Latrofa, Landucci, Auletta, Zuccaro

Astenuti: /

Contrari:/

Non partecipano al Voto: Ventura ed Odorico