



COMUNE DI PISA
1° COMMISSIONE CONTROLLO E GARANZIA

Programmazione e controllo finanziario

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

1. Percorso della commissione e documentazione acquisita

La I Commissione di controllo e Garanzia ha preso in esame nei mesi scorsi la questione del parcheggio interrato di Piazza Vittorio Emanuele a partire dal 17 marzo 2014 con l'audizione dell'Assessore ai Lavori Pubblici e del Dirigente d'Area.

La I°C.C.G ha approfondito le ragioni di un pre-contenzioso in corso tra l'amministrazione comunale e la Parcheggio Pisa S.r.l., concessionaria della costruzione e gestione del parcheggio interrato, al fine di mettere a fuoco e comprendere una serie di criticità che hanno avuto la loro evidenza nei tempi di costruzione dell'opera quadruplicati rispetto al previsto, nella realizzazione di 3 piani, invece dei 4 previsti e 100 posti auto in meno rispetto a quanto prescritto nell'oggetto del contratto.

A seguito dell'audizione del 17 marzo sono stati consegnati alla I° C.C.G i seguenti documenti:

- Relazione della Commissione per il raggiungimento di un accordo bonario fra il Comune di Pisa e Parcheggio Pisa S.r.l., in merito alla costruzione del parcheggio interrato di P.zza Vittorio Emanuele II a Pisa ed alle opere di sistemazione esterna della P.zza medesima del 19 novembre 2013 – Delib. G.C. n. 99/2010 - Delib. G.C. n.244/2010;
- Analisi dell'equilibrio economico e finanziario della Parcheggio Pisa S.r.l. redatta dalla Dott.ssa Veronica Vecchi dell'Università Bocconi del 24 giugno 2011 che riporta 4 ulteriori aggiornamenti del 19 settembre 2011, del 9 novembre 2011, del 25 marzo 2013, del 30 novembre 2013;
- Contratto di concessione di costruzione e gestione ex art. 19, c.3 della l. 109/94 di un parcheggio interrato di P.za Vittorio Emanuele II a Pisa del 30/7/2003;
- Capitolato speciale prestazionale (all. F al contratto di concessione).

Dall'audizione e dalla documentazione la I°C.C.G. ha avuto modo di ricostruire i passaggi più significativi della vicenda fino allo stato attuale della situazione.

In seguito ad una ulteriore richiesta di documentazione è stata trasmessa la

– Relazione tecnica al Piano economico e finanziario relativo all'accordo bonario tra Comune di Pisa e Parcheggio Pisa S.r.l. Redatta dalla Prof.ssa Giovanna Mariani e dal Prof. Dott. Roberto Verona dell'Università di Pisa.

Su quest'ultima documentazione e ai fini di un aggiornamento complessivo sulla materia sono stati sentiti nuovamente, in data 19/01/2015, l'Assessore ai Lavori Pubblici e il Dirigente d'Area e in data 10/04/2015 l'Avvocatura Civica del Comune di Pisa.

2. Analisi delle audizioni e della documentazione acquisita

Il progetto del Parcheggio interrato di Piazza Vittorio Emanuele II si concretizza nel 2002 con il suo inserimento nel piano del traffico, la messa a bando del progetto preliminare e la conseguente aggiudicazione del contratto di concessione il 30/7/2003.

La situazione secondo i relatori, appare subito critica a causa di imprevisti e ritardi che possono essere puntualmente ricostruiti e legati principalmente a: 1) ritrovamenti archeologici, il cui rischio era stato previsto contrattualmente nella convenzione; 2) operazioni di bonifica bellica che hanno comportato ritardi procedurali, 3) situazione geologica che ha reso necessario realizzare opere non previste in origine, volte a contrastare fenomeni di infiltrazione d'acqua dal sottosuolo.

I relatori hanno ricostruito il percorso con cui si è proceduto alla modifica, rispetto al progetto iniziale di sistemazione superficiale della piazza. Così come poi successivamente approvato dal Consiglio Comunale

La relazione della Commissione ,per il raggiungimento di un accordo bonario, fra il Comune di Pisa e Parcheggio Pisa del 19 novembre 2013 elenca e analizza, ai fini della quantificazione dei costi aggiuntivi, il dettaglio di tutti gli interventi aggiuntivi e delle varianti al progetto originario.

La Commissione, conclude di riconoscere:

- € 2.428.117/51 per maggiori oneri, sostenuti per i lavori di realizzazione del parcheggio interrato (già detratta la somma di € 706.210/17 per la mancata realizzazione del IV piano di parcheggio);
- € 1.364.618/78 per maggiori oneri sostenuti per lavori di sistemazione esterna e superficiale della Piazza (già detratta la somma di e 871.450/00 a stralcio delle opere del progetto del 2003);
- detratti 892.736/29 € dovuti dall'impresa al Comune a titolo di opere non eseguite, danno all'immagine e applicazione di penali

Dalle audizioni svolte, si apprende che per le modalità c.d. “*top down*” di realizzazione del progetto, le fasi di costruzione del parcheggio sono iniziate dal livello superiore per procedere ai piani inferiori. Questo, nel momento in cui si sono riscontrati i problemi idraulici, ha comportato la decisione di costruire un piano in meno rispetto ai 4 livelli progettuali, determinando, da un lato, una riduzione del valore economico complessivo dell'opera e, dall'altro, una incidenza significativa sui flussi finanziari previsti.

Il costo dell'opera previsto inizialmente era di 6,21 milioni di euro. Gli imprevisti che si sono manifestati in corso d'opera hanno determinato la richiesta, da parte del concessionario, del riconoscimento di maggiori investimenti sostenuti. Tale richiesta è stata avanzata con PEF *ante* riequilibrio nell'ambito della variante al progetto esecutivo del novembre 2009, quando l'opera risultava ancora incompiuta, e ammonta a 8.389.545,33 euro aggiuntivi oltre a 1.591.000 di oneri finanziari capitalizzati, che comprendono i maggiori lavori per il parcheggio, la mancata realizzazione di un piano e la sistemazione della piazza esterna con variante del progetto originario. La ICCG non dispone di tale documento ma ne ha trovato il riferimento nel documento di Analisi dell'equilibrio economico e finanziario della Parcheggio Pisa S.r.l. redatto dalla Dott.ssa Veronica Vecchi dell'Università Bocconi.

Per la tipologia del contratto di concessione, come osservato dal Dirigente d'Area, la direzione dei lavori non è stata del Comune ma del concessionario che a sua volta invece di appaltare i lavori li ha concessi al socio costruttore di Saba Italia s.p.a la Iter S.c.r.l..

L'Assessore ai lavori Pubblici, alla presenza del Dirigente d'Area, ha dichiarato di seguire l'opera dal 2008 ovvero da quando è stato nominato Assessore ai Lavori Pubblici. Il quel momento l'opera si trovava a circa il 30% della realizzazione.

Nel 2010 si è sollecitata l'impresa a finire i lavori con l'accordo di nominare una commissione costituita da tre esperti che elaborasse una proposta di accordo bonario per la valutazione di un possibile riconoscimento di maggiori investimenti sostenuti dal concessionario.

Con delibera di giunta 99/2010 è stato, quindi, conferito un incarico alla Commissione per il raggiungimento di un accordo bonario tra il Comune di Pisa e Parcheggio Pisa S.r.l., composta dall'Avv. Giuseppe Toscano (Presidente), dal Prof. Giovanni Vannucchi e dal Prof. Ing. Stefano Aversa pagata al 50% da Comune e Concessionario.

Con delibera di giunta 244/2010 è stato, poi, richiesto alla stessa commissione la definizione del giusto prezzo della variante per la sistemazione superficiale della Piazza Vittorio Emanuele II di competenza di Parcheggio Pisa S.r.l..

Tale Commissione si è avvalsa, a sua volta, della consulenza della Dott.ssa Veronica Vecchi dell'Università Bocconi, per condurre un'analisi dell'equilibrio economico e finanziario del Piano presentato dalla Parcheggio Pisa S.r.l. e valutarne la sostenibilità economica anche alla luce delle conclusioni della Commissione stessa.

Complessivamente, la suddetta Commissione per il raggiungimento di un accordo bonario tra il Comune di Pisa e Parcheggio Pisa S.r.l. ha prodotto la relazione acquisita agli atti della I°C.C.G, come sintesi di diverse fasi di aggiornamento che vanno dal dicembre 2010 a novembre 2013.

L'esito di questa relazione è il riconoscimento di maggiori investimenti alla Parcheggio Pisa S.r.l. per 2,9 milioni di euro aggiuntivi e una proposta di riequilibrio che prevede:

- rimborso del 90% dei canoni versati pari a €1.092.000;
- proroga concessione di ulteriori 21 anni (per un totale di 51 anni, fino al 2054)
- riduzione dei canoni dovuti annualmente dal 2012 per il 90%;

- affidamento in gestione dal 2014 e fino a scadenza della Concessione prorogata del parcheggio di P.zza Vittorio Emanuele e del parcheggio di Via Cammeo, per 350 posti.

Conseguentemente, l'impresa ha consegnato a dicembre 2013 il nuovo PEF aggiornato in base alle valutazioni della proposta di accordo.

Nell'audizione del 19 gennaio 2015 l'assessore Serfogli rileva che fra le cause che hanno originato la vicenda non si può non ipotizzare una parziale inadeguatezza progettuale e realizzativa a fronte di carenti indagini geologiche. Rileva altresì che per come è stata strutturata l'operazione originariamente per l'elevato T.I.R. e per la mancanza dei flussi di cassa dalla mancata realizzazione del quarto piano, il maggior costo d'investimento produce un pesante effetto in termini di riequilibrio del PEF

L'assessore afferma che il problema non è tanto legato ai maggiori costi da riconoscere, ma al PEF, che con un tasso interno di rendimento (TIR originario) del progetto del 13,34% produce dei risultati molto elevati. I consulenti finanziari hanno ritenuto accettabile rinegoziare un tasso dell'8,8%.

Dall'audizione si apprende, inoltre, che la suddetta ipotesi di transazione, allo stato attuale, non è stata ancora accettata dall'amministrazione.

Per quanto attiene, infatti, il riconoscimento di maggiori investimenti alla Parcheggi Pisa S.r.l. per 2,9 milioni di euro aggiuntivi, l'amministrazione è attualmente dubbiosa relativamente all'ammissione della sorpresa geologica, alla concessione del Parcheggio di Via Cammeo e al livello di rideterminazione del TIR

A questo proposito, La Commissione osserva che l'art. 13 del Capitolato prevedeva che *“tutte le varianti in corso d'opera che risultassero assolutamente necessarie a causa di errori o carenze del progetto esecutivo, ritrovamenti archeologici o qualunque altra causa non considerata in sede di progetto esecutivo, dovranno essere eseguite dal concessionario secondo le disposizioni del RUP, senza che lo stesso concessionario abbia diritto ad alcun riconoscimento economico, anche nel caso in cui fosse necessario ridurre i posti auto previsti in sede di progetto esecutivo”*.

Tale articolo comunque contrasta con l'Art 12 *“Qualora il ritrovamento di reperti archeologici comporti oneri imprevisti per il completamento dell' opera, oppure una minore superficie utile dell'autoparcheggio, il concessionario avrà diritto ad una proroga del termine di ultimazione dei lavori, ed eventualmente ad un ristoro dei maggiori oneri attraverso il prolungamento del periodo di gestione”*

D'altra parte la Commissione nota che in giurisprudenza si è sostenuta la nullità della clausola di capitolato volta ad *“escludere ogni responsabilità della stazione appaltante in connessione ad eventuali insufficienze o inadeguatezze progettuali”* in quanto *“ si risolve in una clausola di esonero della responsabilità contrastante con il disposto dell'art. 1229 cod. civ. ... applicabile anche ai contratti della pubblica amministrazione”* (così, tra le tante, TAR Sicilia, Catania, Sez. I, 7.52002, n.980).

La Commissione richiama, inoltre, il dettato dell'art.1664, co. 2 codice civile per il quale *“ se nel corso dell'opera si manifestano difficoltà di esecuzione derivanti da cause geologiche, idriche e simili, non previste dalle parti, che rendano notevolmente più onerosa la prestazione dell'appaltatore, questi ha diritto a un equo compenso”*.

Quindi conclude che l'impresa concessionaria potrebbe vantare il diritto all'equo compenso di cui sopra, se ed in quanto venisse riconosciuta la natura di sorpresa geologica al ritrovamento del cd "strato B3" (che indica uno strato di terreno a grana grossa di elevata permeabilità all'interno di argille poco consistenti, note a Pisa come "Pancone").

Inoltre, per quanto attiene la proposta di riequilibrio, l'ammontare dei maggiori investimenti riconosciuti, inseriti nel piano economico finanziario comporta un impatto rilevante nonostante la rimodulazione del TIR di progetto da 13,34% a 8,8%. Infatti, il piano finanziario originario recuperava subito l'ammortamento, mentre ora gli oneri finanziari incidono molto più pesantemente.

Per verificare l'impatto sul PEF dei maggiori oneri riconosciuti, l'amministrazione ha conferito un altro incarico ai Proff.ri Mariani e Verona dell'Università di Pisa (la cui relazione è acquisita agli atti della I°C.C.G.), al fine di avere una ulteriore verifica della congruità della proposta di riequilibrio del PEF in base al riconoscimento di 2,9 milioni di maggiori investimenti come suggerito dalla Commissione per il raggiungimento di un accordo bonario.

La verifica, secondo l'amministrazione, ha confermato sostanzialmente i risultati della Commissione stessa.

Tuttavia, l'Assessore Serfogli riporta alla I° C.C.G. che questa soluzione, per quanto avvalorata dalla terna e dai consulenti, fa emergere una riflessione sul valore rilevante del parcheggio di Via Cammeo che, in base alla transazione, l'amministrazione dovrebbe cedere in gestione alla Parcheggi Pisa S.r.l. Fino all'anno 2054 e si sta, pertanto, esplorando la possibilità di individuare misure di riequilibrio alternative, tale da non andare a sottrarre risorse rilevanti a Pisamo, società *in house*, partecipata al 100% dal Comune di Pisa, che attualmente lo gestisce.

Infatti, nonostante il TIR di progetto sia stato ridotto nella proposta di transazione dal 13,34% all'8,8%, è intenzione dell'amministrazione trattare ulteriormente su questo punto, alla luce del fatto che "la quota di rischio non c'è più".

All'amministrazione rimarrà da assumere la scelta di accettare o meno questa ipotesi e sottoporla agli organi deliberativi. Allo stato attuale sono stati incontrati nuovamente i consulenti della terna e si cerca un'ulteriore soluzione.

Per stabilire il prezzo finale, secondo la valutazione propria dell'amministrazione, è stato chiesto all'ing. Michele Aiello, collaudatore del progetto, di fornire la valutazione definitiva a chiusura del collaudo per quanto attiene la parte amministrativa.

Il Dirigente d'Area ha riportato nell'audizione di marzo 2014 che i collaudi tecnici sono stati fatti, il parcheggio è funzionante, ma manca la parte del collaudo relativa alla valutazione economica in attesa dell'esito della proposta di accordo bonario. Non è noto alla I°C.C.G. se l'amministrazione abbia prodotto tale documentazione ad un anno di distanza.

3. Considerazioni della I°C.C.G.

1) La I°C.C.G. ritiene opportuno scindere, nella propria analisi, le questioni strettamente attinenti al passato tra cui le caratteristiche del contratto di concessione, le varianti in corso d'opera, la congruità dei maggiori investimenti riconosciuti alla Parcheggi S.r.l., dalla questione di una

possibile espressione di indirizzo sulla transazione e sulla proposta di riequilibrio che rimanda per competenza a materia di approfondimento alla IV° Commissione Consiliare Permanente;

2) Resta inevasa la richiesta della I°C.C.G. di conoscere il montante corrispondente alla capitalizzazione di tutti i flussi di cassa aggiuntivi in entrata e, separatamente, in uscita, dall'inizio della concessione fino al 51° anno, nell'ipotesi di proposta di accordo bonario e i metodi di attualizzazione ;

3) Altrettanto, inevasa rimane la richiesta della ICCG di confrontare l'ipotesi di riequilibrio in base alla proposta di accordo bonario con uno scenario di pagamento immediato;

4. Conclusioni

1) Pur scindendo nella propria analisi, le questioni strettamente attinenti al passato dalla valutazione relativa alla transazione e alla proposta di riequilibrio, la ICCG rileva le importanti ripercussioni delle criticità rilevate nel contratto di concessione, nella difformità dei lavori eseguiti dal progetto di gara e nelle varianti in corso d'opera, sugli oneri aggiuntivi che la città dovrà sostenere per quest'opera;

2) Il progetto prevedeva che i cittadini di Pisa non avrebbero sostenuto nessun costo per la sua realizzazione del Parcheggio mentre la Commissione per il raggiungimento di un accordo bonario ha quantificato il costo aggiuntivo attualizzato in 2,9 milioni di euro.

3) La I°C.C.G. ha chiesto di conoscere da più di 3 mesi il montante complessivo dei costi aggiuntivi non attualizzati proposti dalla Commissione suddetta, nonché i metodi e parametri di attualizzazione, senza ricevere risposta dagli uffici. Tale valore, infatti, rileva ai fini di una valutazione politica sull'ammontare effettivo di capitale e interessi dovuti annualmente per 51 anni in base alla proposta di accordo acquisita.

4) Si rileva che, pur essendo il fattore tempo non neutrale rispetto all'esito della transazione, essa si protrae dal 2010 senza che questo sia stato ad oggi definito e sottoposto agli organi consiliari. La I°C.C.G. stessa ha incontrato rallentamenti nel proprio lavoro a causa delle richieste di documentazione talora soddisfatte con tempi incongrui e talora non soddisfatte del tutto;

5) La I°C.C.G. prende atto che la gara è stata assegnata in base a punteggi che hanno premiato la rapidità (425 giorni) di esecuzione dei lavori a fronte di tempi di realizzazione che hanno superato gli 8 anni, provocando gravi disagi e danni di immagine alla città;

6) Sono stati realizzati solo 3 piani su 4 previsti dal progetto;

7) Il contratto di gara ha garantito al concessionario condizioni contrattuali, parametri di bancabilità, tassi di ritorno del progetto e dell'azionista significativamente al di sopra dei tassi di mercato, come evidenziato dall'analisi della prima consulenza (Vecchi) sulla congruità del Piano economico finanziario (p.2).

8) L'ipotesi di nullità avanzata da alcuni commissari sulla base della giurisprudenza della clausola di esonero della responsabilità di cui all'art.13 del Capitolato (*“tutte le varianti in corso d'opera che risultassero assolutamente necessarie a causa di errori o carenze del progetto esecutivo, ritrovamenti archeologici o qualunque altra causa non considerata in sede di progetto esecutivo, dovranno essere eseguite dal concessionario secondo le disposizioni del RUP, senza che lo stesso concessionario abbia diritto ad alcun riconoscimento economico, anche nel caso in cui*

fosse necessario ridurre i posti auto previsti in sede di progetto esecutivo”) è in oggettivo contrasto con gli elevatissimi tassi di remunerazione dei rischi previsti nel contratto, evidenziando una significativa criticità del contratto;

9) Gli aspetti economici del progetto sono stati fortemente pregiudicati sia dalla forma sia dai contenuti del contratto di concessione. Questa forma contrattuale è caratterizzata da una componente finanziaria di elevata complessità tecnica, difficilmente valutabile, controllabile e gestibile da un ente locale sia nella fase di previsione, sia nella fase successiva di eventuale revisione, a causa delle competenze specifiche necessarie che devono essere reperite all'esterno dell'amministrazione;

10) Emerge con evidenza, a partire da questo caso, la difficoltà di tutelare l'interesse pubblico attraverso le clausole contrattuali e le matrici di rischio rispetto ad eventuali varianti in corso d'opera;

11) La realizzazione dell'opera secondo condizioni tecnico/ economiche previste originariamente, è stato pregiudicata dalla scarsa accuratezza della progettazione esecutiva e da una non corretta esecuzione con criticità e oneri aggiuntivi che possano ricadere sul Comune di Pisa;

12) La ICCG auspica che gli organi competenti possano fare ulteriore chiarezza sulle criticità e le incongruenze riscontrate sia sul piano economico sia sul piano tecnico, affinché le eventuali responsabilità politiche e amministrative vengano individuate a tutela dell'interesse pubblico e dei contribuenti.