



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 125 del 28/08/2012

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 27 luglio 2012, n. 1551

Sede unica per gli Uffici regionali nella Città di Taranto: ulteriori direttive.

L'Assessore alle Opere Pubbliche, avv. Fabiano Amati, di concerto con l'Assessore al Bilancio, avv. Michele Pelillo, sulla base dell'Istruttoria espletata dal Dirigente dell'Ufficio di Coordinamento S.T.P. Di BR/LE/TA (R.U.P.), confermata dal Dirigente del Servizio Lavori Pubblici e dal Dirigente del Servizio Demanio e Patrimonio, riferisce quanto di seguito.

In relazione alla procedura di cui all'oggetto, la Giunta regionale ha formulato le proprie direttive con precedenti DGR n. 2084/09, DGR n. 849/10 ed infine DGR n. 1820/11, che si danno per note.

Con tale ultimo atto, la cui parte narrativa si dà per nota, si deliberava quanto segue:

- di fare propria la relazione dell'Assessore alle Opere Pubbliche, di concerto con l'Assessore al Bilancio, che qui si intende integralmente riportata, confermando l'indirizzo di realizzare una sede unica per gli Uffici Regionali nella Città di Taranto, mediante lo strumento della locazione finanziaria in costruendo, secondo le previsioni normative di cui all'art. 160 bis del vigente Codice degli Appalti;
- di demandare al Direttore dell'Area Finanza e Controlli, ovvero suo delegato, l'integrazione della relazione di comparazione (PSC), tenendo conto delle dinamiche del mercato finanziario e della possibilità di graduare le diverse variabili finanziarie e gestionali di cui detto in narrativa al fine di individuare le eventuali variazioni necessarie agli atti di gara al fine di consentire la massima partecipazione dei concorrenti eventualmente interessati;
- di demandare al Servizio Lavori Pubblici, in esito alle risultanze del punto precedente, l'effettuazione di ogni ulteriore supplemento istruttorio necessario per l'indizione ed il successivo espletamento delle procedure di gara;
- di demandare al Servizio Lavori Pubblici la notifica del presente provvedimento ai Servizi regionali co-interessati".

In esecuzione di tale deliberazione ed a seguito dei necessari approfondimenti, il Dirigente del Servizio Controlli dell'Area Finanza e Controlli trasmetteva al Dirigente del Servizio LL.PP. e al Responsabile Unico del Procedimento, oltre che per conoscenza al Direttore dell'Area Finanze e Controlli, una relazione, con data 22.11.2011, in cui venivano rideterminati i parametri del PSC, con una sostanziale riduzione del vantaggio economico conseguibile mediante il leasing in costruendo (in relazione al mutato quadro finanziario di contesto), ma, soprattutto, venivano proposte una serie di modifiche/integrazioni da introdurre negli atti di gara, in esito a richieste pervenute da parte dei soggetti interessati (ANCI, ASSILEA).

Anche prescindendo dagli aspetti più propriamente finanziari, le modifiche proposte per rendere più appetibile il bando di gara ed evitare un ulteriore insuccesso, derivano da differenti interpretazione dello

strumento operativo del leasing in costruendo ex art. 160 bis che, data la relativa gioventù, soffre ancora di indeterminazioni che ne limitano il pur interessante utilizzo, soprattutto in relazione alla scarsa propensione al rischio imprenditoriale ancora presente nel sistema bancario e conseguente vanificazione dello spirito insito nello strumento delineato dal legislatore per l'esecuzione di opere pubbliche con lo sfruttamento di sinergie tra mondi imprenditoriale e bancario, di fatto poco realistiche.

Il RUP, con apposito promemoria in data 19.12.2011, rimesso al Direttore Area Finanza e Controlli per vie brevi, manifestava il proprio articolato e motivato dissenso sulle modifiche da apportare agli atti della nuova gara da bandire, con la motivazione prioritaria che:

“ ... si è in presenza di operazioni di PPP, con tariffazione a carico della P.A., quando sussiste (in concreto ed è documentabile) il reale trasferimento del rischio di costruzione e di disponibilità. Solo in tal caso e pur con prudenza, la spesa non costituisce indebitamento ed è contabilizzabile off balance sheet.

Nel caso specifico: Il bando proposto dalla Regione a suo tempo era ineccepibile come iniziativa di PPP e proprio per questo non è stato accettato, in particolare, dalle società di leasing, che ritengono di imporre un modello diverso con rischi prevalentemente a carico dell'amministrazione (soggetto a merito creditizio maggiore del privato), trasformando il leasing in una forma di finanziamento tradizionale camuffato, senza considerare la conseguenza in termini di elusione del patto.

Le proposte di modifica degli atti di gara elaborate, pur con molta accortezza e ponderazione, a parere dello scrivente, comportano il ritorno in capo alla P.A. di concreta parte del rischio di costruzione e di disponibilità che, invece, si voleva e doveva trasferire, con le conseguenze di cui sopra sulla reale natura dell'intera operazione in termini di PPP o meno.”

Il promemoria del RUP, dopo un'articolata disamina delle criticità connesse alla prosecuzione della procedura iniziata nell'attuale contesto determinatosi, concludeva:

“In ogni caso ritengo che la vecchia procedura debba ritenersi conclusa con l'accertamento della gara deserta e che oggi ogni nuova iniziativa debba prevedere un riesame complessivo della questione ed il riavvio delle procedure ex novo.

Avendo avuto dalla Giunta Regionale l'incarico di RUP credo di dover avere dalla stessa ulteriori necessarie direttive, che tengano conto di quanto sopra al meglio.”

In esito ad ulteriori approfondimenti e confronti, perveniva al Servizio LL.PP. ed al RUP, la nota n. A00/170/00449 del 22.3.2012, a firma congiunta dei Dirigenti del Servizio Demanio e Patrimonio e del Servizio Controlli, che per semplicità e chiarezza di esposizione si riporta integralmente:

“In relazione alla procedura di cui all'oggetto, la cui documentazione è pervenuta allo scrivente Servizio per il tramite dell'Area Finanza e Controlli, tenendo conto del disposto della DGR n. 1820 del 02/08/2011 con la quale Giunta Regionale, nel confermare gli indirizzi espressi in precedenza demandava al Direttore dell'Area Finanza e Controlli l'integrazione della relazione di comparazione (Public Sector Comparison; PSC). con nota prot. 315 del 22/11/2011, lo scrivente provvedeva ad aggiornare la relazione di PSC. passando in rassegna le variabili finanziarie e procedurali, al fine di verificare la fattibilità dell'intervento e per esplicitare le eventuali modifiche da apportare alla documentazione di gara.

A seguito dell'aggiornamento di cui innanzi, tenendo conto degli indirizzi espressi e più volte confermati dalla Giunta Regionale in merito alla costruzione di una sede unica per la delegazione degli uffici regionali nella città di Taranto, al fine di salvaguardare la continuità del procedimento e l'economicità dell'azione amministrativa, di seguito si evidenziano le circostanze che comportano la modifica dell'impostazione procedurale inizialmente seguita, ed in particolare:

- In conseguenza della mancata ricezione di offerte in merito al bando per l'affidamento del leasing in costruendo si è attivato un confronto con il partenariato economico e sociale, che pur contribuendo ad identificare elementi di possibile affinamento della procedura in essere, metteva in evidenza l'insorgere di elementi distorsivi di natura eccentrica rispetto alla procedura (volatilità dei mercati finanziari e crisi del sistema economico), che di fatto ponevano a rischio ogni possibile riproposizione in parie qua della procedura in essere;

- Con Legge Regionale n. 39 del 22 dicembre 2011, nell'ambito delle disponibilità del capitolo 3430, con riferimento ad "Interventi sul patrimonio immobiliare, ristrutturazione, ampliamento, manutenzione straordinaria, adeguamento a normative vigenti" sono state previste assegnazioni che consentirebbero di far fronte alla provvista necessaria per adempiere agli indirizzi di che trattasi espressi dalla Giunta regionale:

- L'esame dell'intervento, condotto dal Servizio Demanio e Patrimonio, evidenzia la compatibilità del medesimo, per tipologia di spesa, rispetto alla programmazione delle risorse stanziare di cui innanzi: conseguentemente si configura la possibilità dell'impiego pro quota di detta provvista entro le previsioni di spesa già oggetto di bando; - Da quanto innanzi si configura un nuovo iter procedimentale, che rispetto alle ipotesi valutate in precedenza (Mutuo Cassa Depositi e Prestiti versus Leasing in Costruendo) evidenzia economie considerevoli. Di conseguenza, si rende necessario adottare i conseguenti atti funzionali all'avvio di idonea procedura per l'acquisizione dell'area su cui realizzare l'intervento e per l'appalto dei lavori ai sensi della normativa vigente.

Sotto l'aspetto procedurale il Servizio Demanio e Patrimonio deve provvedere ad adottare i necessari atti di impegno, liquidazione e pagamento, in relazione all'adozione dei relativi provvedimenti di competenza del Servizio Lavori Pubblici.

Pertanto, tenuto conto degli indirizzi espressi dalla Giunta Regionale in merito alla costruzione di una sede regionale unica nella provincia di Taranto e dei connessi vantaggi logistici, organizzativi ed economici, nonché della riscontrata impraticabilità della soluzione precedentemente identificata, al fine di salvaguardare le utilitas già poste in essere, con la presente si significa alle strutture in indirizzo di voler procedere per il seguito di competenza."

La nota su riportata comporta l'adozione di procedure per l'esecuzione dell'opera differenti in modo sostanziale da quelle previste nelle direttive sinora diramate nei precedenti atti della Giunta Regionale attinenti l'oggetto: infatti, pur ritenendo di confermare la necessità di razionalizzare la presenza degli Uffici regionali nella Provincia di Taranto con la realizzazione di una sede unica, si abbandona il procedimento del leasing in costruendo e si propone di procedere con un appalto tradizionale, preceduto dall'acquisizione di un'area idonea.

L'innovatività di tali proposizioni, rispetto a quelle precedenti, rende indubbiamente necessario informare la Giunta Regionale e richiederne la condivisione in termini di nuove direttive.

Pertanto, anche la proposta di procedere ad un appalto tradizionale preceduto dall'acquisizione dell'area comporta, evidentemente, la necessità di formulare alcuni indirizzi che non sono oggetto di mera tecnica procedurale, bensì scelte qualificanti dell'azione amministrativa, quindi propri dell'Organo di Governo.

Infatti, l'acquisizione dell'area può avvenire con modalità differenti, che determinano conseguenze dalla cui valutazione non può prescindere:

a) L'acquisizione dell'area può avvenire all'esito di una procedura ad evidenza pubblica aperta a tutti, soggetti pubblici e privati, sulla base di un avviso contenente le caratteristiche essenziali dell'area ed i criteri generali di valutazione delle offerte, da effettuarsi mediante una Commissione interna. Tale soluzione garantisce la massima apertura alla partecipazione e, sicuramente, la massima economicità in ragione della concorrenza attivata. Il lato negativo può essere individuato nel rischio di ritrovarsi con la proprietà ulteriore di un'area nuda, laddove per un motivo qualsiasi la fase attuativa dovesse incepparsi.

b) Ancora, l'acquisizione dell'area può avvenire mediante accordi istituzionali con il Comune di Taranto che, già durante l'espletamento della gara per il leasing, aveva manifestato il proprio interesse ad essere coinvolto in una scelta ubicazionale sicuramente incidente sul tessuto urbano e sulle relative dinamiche insediative. Il Comune dispone di proprie aree teoricamente idonee, come è stato accertato mediante appositi confronti in sede di Uffici Tecnici: sarebbero da accertare i termini dell'acquisizione, sia sul piano meramente economico, che sul piano dell'opportunità delle scelte, inevitabilmente limitate, che potrebbero essere proposte. In considerazione della necessità di gestire rapporti istituzionali, il tempo

non è certo un fattore favorevole, mentre può ritenersi positiva l'intesa con un soggetto con il quale è, comunque, necessario fare i conti ai fini del necessario permesso sul piano urbanistico-edilizio.

c) Terza ed ultima soluzione: l'acquisizione dell'area può essere prevista come fase contestuale all'appalto dei lavori, prevedendo come requisito di partecipazione alla gara che il concorrente costruttore abbia la disponibilità di un'area idonea, che cederà alla Regione contestualmente all'edificio. Tale soluzione, poco usuale, consente una maggiore efficienza nella realizzazione, con accollo di fasi e rischi connessi all'acquisizione dell'area sull'imprenditore, e conseguente accelerazione potenziale del risultato. Di contro, riduce la platea dei potenziali concorrenti in modo drastico e non garantisce la massima economicità, per ovvi motivi. E' una soluzione innovativa che ha avuto un numero limitato di esempi concreti in Italia (vedi Provincia Aut. di Bolzano). E' stata ampiamente approfondita in fase iniziale, in quanto ritenuta quella più assimilabile, per alcuni limitati aspetti, a quella precedente del leasing in costruendo e si dispone della necessaria documentazione di gara implementabile in tempi brevissimi.

In considerazione del particolare momento storico, che consiglia una adeguata prevalenza della valutazione dell'aspetto economico, si ritiene di proporre la preferenza per la soluzione a) che, come innanzi detto, garantisce la massima apertura alla partecipazione (per soggetti sia privati che pubblici) e la massima economicità in ragione della maggiore concorrenza possibile.

La gestione della relativa procedura si ritiene debba essere affidata al Servizio Demanio e Patrimonio, nelle cui attribuzioni ricade sulla base delle attuali attribuzioni funzionali e che ha già condotto procedure simili, con la collaborazione del Servizio LL.PP. per la parte tecnica necessaria.

Per quanto riguarda la fase attuativa dell'intervento, pur potendosi articolare in varie forme procedurali, si ha ragione di ritenere che nella fattispecie la forma più efficace ed opportuna sia quella prevista nell'art. 53 comma 2 lett. c) del Codice degli Appalti, ovvero quella per cui il contratto ha ad oggetto: "c) previa acquisizione del progetto definitivo in sede di offerta, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori sulla base del progetto preliminare dell'amministrazione aggiudicatrice."

L'appalto avverrebbe nel rispetto dell'art. 168 del Regolamento DPR n. 207/2010 e consentirebbe di utilizzare, senza spese significative, il progetto preliminare già predisposto dall'Ufficio di Coordinamento delle Strutture Tecniche Provinciali BR/LE/TA, con le necessarie minime integrazioni per tenere conto dell'area che sarà nel frattempo individuata ed acquisita.

Le procedure connesse all'appalto, alla direzione ed esecuzione dei lavori può restare nelle competenze del Servizio LL.PP., nelle cui attribuzioni ricade istituzionalmente e che ha esperienza di procedure analoghe.

Le valutazioni suesposte rendono necessaria l'emanazione di ulteriori direttive da parte della Giunta Regionale.

Il presente provvedimento viene sottoposto all'esame della Giunta Regionale ai sensi dell'art.4, comma 4, lett. d) della L.R. 4/2/1997 n. 7.

COPERTURA FINANZIARIA AI SENSI DELLA L.R. N. 28/01 E S.M.I.

Per l'esecuzione della presente deliberazione è prevista una spesa di euro 8.500.000,00 (euro ottomilionicinquecentomila/00) da impegnarsi sulla dotazione finanziaria 2012 del capitolo di spesa 3430 "Interventi sul patrimonio immobiliare, ristrutturazione, ampliamento, manutenzione straordinaria, adeguamento a normative vigenti".

L'Assessore alle Opere Pubbliche, Avv. Fabiano Amati di concerto con l'Assessore al Bilancio, Avv. Michele Pelillo, sulla base delle risultanze istruttorie come innanzi illustrate, propongono alla Giunta l'adozione del conseguente atto finale.

LA GIUNTA REGIONALE

udita la relazione e la conseguente proposta dell'Assessore al Bilancio di concerto con l'Assessore alle Opere Pubbliche;

viste le dichiarazioni poste in calce al presente provvedimento da parte dei Direttori delle Aree interessate, dal Dirigente del Servizio Lavori Pubblici, dal Dirigente dell'Ufficio di coordinamento delle strutture tecniche provinciali T/B/L, che ne attestano la conformità alla legislazione vigente;

a voti unanimi espressi nei modi di legge,

DELIBERA

- di prendere atto della relazione dell'Assessore alle Opere Pubbliche, di concerto con l'Assessore al Bilancio, che qui si intende integralmente riportata, confermando l'indirizzo di realizzare una sede unica per gli Uffici regionali nella Città di Taranto, ma modificando lo strumento attuativo dal già previsto leasing in costruendo all'appalto tradizionale di lavori, ai sensi della normativa vigente e previa acquisizione dell'area su cui realizzare l'intervento;

- di demandare al Servizio Demanio e Patrimonio l'acquisizione dell'area all'esito di una procedura ad evidenza pubblica aperta a tutti, soggetti pubblici e privati, sulla base di un avviso contenente le caratteristiche essenziali dell'area ed i criteri generali di valutazione delle offerte, da effettuarsi mediante una Commissione interna costituita: dal dirigente del Servizio Demanio e Patrimonio e da due dirigenti o funzionari dello stesso Servizio, dal dirigente del Servizio LL.PP, o suo delegato, e dal R.U.P., senza diritto ad alcun compenso trattandosi di attività d'ufficio, fatti salvi compensi per straordinario, ove dovuti;

- di autorizzare il Dirigente del Servizio Demanio e Patrimonio all'impegno, alla liquidazione e al pagamento della spesa prevista;

- di demandare al Servizio Lavori Pubblici, in esito alle risultanze del punto precedente e senza necessità di ulteriori direttive o procedimenti istruttori, la fase di esecuzione dei lavori di costruzione, adottando la procedura di cui all'art. 53 comma 2 lett. c) del Codice degli Appalti, ovvero quella per cui il contratto ha ad oggetto: "c) previa acquisizione del progetto definitivo in sede di offerta, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori sulla base del progetto preliminare dell'amministrazione aggiudicatrice." Nel rispetto dell'art. 168 del Regolamento DPR n. 207/2010, con utilizzo del progetto preliminare già predisposto dall'Ufficio di Coordinamento delle Strutture Tecniche Provinciali BR/LE/TA, che lo stesso Ufficio provvederà ad adeguare per tenere conto dell'area che sarà nel frattempo individuata ed acquisita;

- di demandare al Servizio Lavori Pubblici la notifica del presente provvedimento ai Servizi regionali co-interessati;

- di pubblicare il presente provvedimento sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia e sul sito informatico regionale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 7 - comma 3 - della Legge regionale 20.06.2008, n. 15.

Il Segretario della Giunta Il Presidente della Giunta
Teresa Scaringi Dott.Nichi Vendola
