



A.P.E.S. s.c.p.a.
Piazza dei Facchini n. 16 – 56125
PISA
C.F e P.I 01699440507

AZIENDA PISANA EDILIZIA SOCIALE s.c.p.a
Capitale sociale € 870.000,00 interamente versato
Iscrizione C.C.I.A.A. di Pisa REA n. 147832

DETERMINAZIONE DELL'AMMINISTRATORE UNICO DI A.P.E.S. - ATTO N. 85 del 03/08/2023

OGGETTO: PROCEDIMENTO DIRETTO ALLA REVOCA DELLA DETERMINA DELL'AMMINISTRATORE UNICO N. 84 DEL 23.09.2022, CONTENENTE IL PROVVEDIMENTO DI AGGIUDICAZIONE DELLA PROCEDURA DI DIALOGO COMPETITIVO FINALIZZATA ALLA STIPULAZIONE DI UN CONTRATTO DI PARTENARIATO PUBBLICO - PRIVATO FINALIZZATO ALLA RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA DEGLI EDIFICI AD USO ABITATIVO GESTITI DA APES PISA, MEDIANTE I BENEFICI FISCALI DI CUI AL DECRETO LEGGE 19.05.2020, N. 34 E S.M. A FRONTE DI TOTALE SCONTO IN FATTURA - LOTTO 3 (CUP HI8G21000010001; CIG 86334316EF4) - APPROVAZIONE REVOCA EX ART. 21- QUINQUIES L. 241/90.

L'Amministratore Unico di A.P.E.S. S.c.p.a - Chiara Rossi nominato con delibera dell'assemblea dei soci di A.P.E.S. S.c.p.a. in data 5 Luglio 2022.

PREMESSO CHE

A. Con determinazione dell'Amministratore Unico di Apes n. 11 del 22/02/2021 sono state indette cinque procedure di dialogo competitivo aventi ad oggetto la stipulazione di contratti di partenariato pubblico – privato finalizzati alla riqualificazione energetica degli edifici ad uso abitativo gestiti da Apes, mediante i benefici fiscali di cui al decreto legge 19/05/2020 n. 34 convertito dalla legge 17/07/2020 n. 77 e s.m.i. a fronte di totale sconto in fattura, tra cui la procedura relativa al Lotto 3 identificato con CUP H18G21000010001 e con CIG 8634316EF4.

B. All'esito del suo svolgimento, tale procedura veniva aggiudicata al CONSORZIO NAZIONALE SERVIZI SOCIETA' COOPERATIVA ("CNS") avente sede legale in Bologna (BO) 40129, Via della Cooperazione n. 3, P.IVA 03609840370. L'aggiudicazione veniva approvata con determina dell'Amministratore Unico di Apes n. 84 del 23.09.2022.

C. Svolti gli ulteriori adempimenti previsti dalla procedura, tra cui la presentazione delle CILAS agli enti locali interessati dagli interventi, in data 15 novembre 2022, con lett. prot. n. 22/BO/20698/P/FZA/FGR, il CNS scriveva ad Apes rappresentando come, "a fronte del mutato contesto economico – finanziario" le condizioni reperibili sul mercato per ciò che attiene alla cessione dei crediti fiscali di cui al d.l. 34/2020 fossero diventate maggiormente onerose rispetto a quelle tenute in considerazione in sede di formulazione dell'offerta. Tale circostanza avrebbe determinato "una evidente maggiore gravosità degli investimenti offerti ai fini della realizzazione degli interventi di riqualificazione degli edifici del patrimonio di Apes Pisa che, per il valore non coperto dai corrispettivi della cessione, restano a carico del concessionario". Nella lettera il CNS rammentava l'incertezza derivante dal succedersi degli interventi normativi relativamente al così detto "superbonus 110%", suscettibili di aver contribuito a condizionare gli andamenti del mercato; dava conto del fatto di essere ancora alla ricerca "delle migliori condizioni possibili ai fini del conseguimento

dei corrispettivi anticipati sotto forma di sconto in fattura”, non avendo quindi stipulato al momento alcun accordo con i possibili soggetti cessionari del credito fiscale; confermava la volontà di addivenire alla stipula del contratto, volendo tuttavia, contemporaneamente, informare Apes delle problematiche sopravvenute “anche al fine di sensibilizzare l’ente ad ogni eventuale successiva verifica e confronto in ordine alla praticabilità delle condizioni di revisione del PEF”, richiamando a tal fine le disposizioni di cui all’art. 182, comma 3, d.lgs. 50/2016.

D. La manifestata volontà di sottoscrivere il contratto era pertanto accompagnata e contraddetta dalla dichiarata indisponibilità a mantenere fede, allo stato, alle previsioni stabilite negli atti di gara e nell’offerta aggiudicataria, ipotizzandosi non a caso una loro revisione attraverso il richiamo normativo da ultimo citato.

E. Impregiudicata ogni valutazione in ordine alla natura delle maggiori onerosità sopravvenute ed alla ricomprensione o meno delle stesse nel novero dei rischi trasferiti al concessionario sulla base delle previsioni di gara, Apes, dopo aver svolto alcuni incontri con l’impresa aggiudicataria, scriveva al CNS in data 2 dicembre 2022, con messaggio PEC del RUP, chiedendo la produzione di un cronoprogramma aggiornato, indicando come data limite per la ricezione del documento il giorno 7 dicembre 2022 e quale termine massimo da prevedersi per l’inizio dei lavori il 9 gennaio 2023.

F. CNS inviava il proprio cronoprogramma in data 7 dicembre 2023, articolando tre diverse ipotesi. La prima di esse veniva formulata a quadro normativo immutato, il quale stabiliva la realizzazione di almeno il 60% dei lavori programmati entro il 30 giugno 2023 e il loro completamento entro il 31 dicembre 2023 al fine di poter accedere al beneficio fiscale. In tal caso il CNS prevedeva l’intervento di un numero di 10 squadre di lavoratori. La seconda ipotesi veniva formulata ipotizzando una proroga legislativa dei termini di tre mesi, mentre il terzo e ultimo scenario ipotizzava una proroga di più ampio respiro “a tutto il 2024 (o anche di più)”. In entrambi questi ultimi casi si prevedeva l’impiego di 7 squadre, con termini di completamento dei lavori rispettivamente entro il mese di febbraio ed entro il mese di maggio 2024.

G. Apes replicava con propria comunicazione del 9 novembre 2022, prot. n. 09/42/2022, riferendo di poter prendere in considerazione - allo stato - il solo scenario compatibile con la normativa al momento vigente, ovvero il primo degli scenari ipotizzati, rammentando per l’appunto che le norme vigenti richiedevano, per l’accesso ai benefici, la realizzazione di almeno il 60% degli interventi entro il mese di giugno 2023 e il loro completamento entro il 31 dicembre 2023.

H. Con la stessa lettera, considerati i tempi estremamente ristretti stabiliti dalla legge appena menzionati, Apes richiedeva al CNS la produzione di una serie di documenti e informazioni indispensabili al fine di poter fare affidamento sul rispetto dei tempi medesimi (dichiarazioni in ordine alla disponibilità di materiali e dei ponteggi; indicazione dei subappaltatori con relativa accettazione degli incarichi; indicazioni in ordine alle 10 squadre che s’intendono impiegare). Inoltre, considerate le difficoltà rappresentate dal CNS, Apes chiedeva l’inoltro di un piano economico e finanziario che dimostrasse la sostenibilità dell’intervento. Chiedeva infine che venissero sottoscritti gli incarichi in favore del verificatore, del direttore dei lavori, del CSE e del collaudatore che Apes aveva previamente selezionato, secondo le previsioni degli atti di gara. In tale lettera si ipotizzava un inizio dei lavori, anche con consegna anticipata rispetto al contratto, entro il 10 gennaio 2023 e si domandava pertanto che la documentazione richiesta venisse trasmessa entro il 19 dicembre 2022.

I. La lettera di Apes veniva riscontrata dal CNS in data 19 dicembre 2022, con nota prot. in arrivo n. 9419. Con tale nota afferma il Consorzio che “lo scenario descritto nella nota ns. Prot. 22/BO/20698/P/FZA/FGR del 15.11.2022 [...] è purtroppo, ad oggi, ancora in essere. Nei fatti, CNS sta continuando quotidianamente ad interloquire con istituti di

credito, fondi, intermediari finanziari al fine di individuare la migliore soluzione possibile, in termini di sostenibilità tecnico – finanziaria, per la cessione dei crediti relativi al Superbonus 110 e altri bonus simili [...]”. Ciò premesso, dopo aver ribadito il proprio intento di voler “avviare al più presto le attività, predisporre e concludere i cantieri nei tempi vigenti indicati dal legislatore (comprese eventuali successive proroghe [...]” – che al momento, tuttavia, non esistono – sostiene il CNS che “risulta per il momento difficile poter rispondere entro il 19.12.2022 alle giuste e pienamente condivisibili richieste di cui alla nota vs. Protocollo 9230 del 09.12.2022 [...] in quanto sarà possibile farlo non appena conosceremo le condizioni finali di acquisto dei crediti da parte dei soggetti più sopra indicati (istituti di credito, intermediari finanziari, fondi).”

J. Dopo aver proseguito nel ribadire di voler approfondire il proprio impegno al fine di dar corso ai lavori oggetto di aggiudicazione illustrando, tuttavia, contemporaneamente e ribadendo le difficoltà che il Consorzio incontra e che oggettivamente smentiscono la realizzabilità di quanto sopra, quest’ultimo così concludeva: “CNS[...] propone comunque di fissare, in piena condivisione tra le parti, una data limite oltre la quale, se non varieranno nei prossimi giorni/settimane le tempistiche limite imposte dal legislatore (60% dei SAL al 30.06.2023 e 100% dei SAL al 31.12.2023), non sarà più tecnicamente possibile proseguire con le opere su tutto il lotto, ma bisognerà ritardare, in decremento, il numero di edifici su cui intervenire oppure fermare in toto l’iniziativa (in funzione di quello che CNS riuscirà ad ottenere in termini di impegno all’acquisto di crediti da parte di istituti di credito, intermediari finanziari, fondi). La data che proponiamo, in prima proposta, potrebbe essere il 15.02.2023, che ovviamente può essere oggetto di valutazione e controproposta da parte di Apes”.

K. A tale ultima lettera del CNS replicava Apes con nota prot. n. 9707 del 29.12.2022. In tale nota veniva ripercorsa e ricostruita l’intera vicenda. Apes rammentava la corrispondenza e gli incontri intercorsi. Ricordava, in particolare, che “gli interventi non [possono]che essere realizzati dal CNS nelle modalità e nei termini indicati nella documentazione di gara e nell’ambito della normativa attualmente vigente”. Richiamando la lettera del CNS del 19.12.2022, Apes, inoltre, ricorda ancora che “le verifiche per cui CNS chiede oggi ulteriore dilazione dei termini dovevano già essere effettuate e formalizzate da parte della medesima CNS” e che pertanto “rispetto allo scenario rappresentato dal Consorzio di 10 squadre coinvolte su 19 fabbricati, risulta indispensabile chiarire il numero delle maestranze con la relativa qualifica che verranno impiegate su ciascun cantiere. Al fine di rispettare la scadenza del 60% dei lavori effettuati entro giugno 2023, l’impresa dovrà garantire almeno 10 uomini a squadra in grado di poter, con una contemporaneità di almeno 8 uomini, portare avanti lavori edili e lavori impiantistici. Il calcolo è stato effettuato considerando di interrompere le lavorazioni solo di domenica, senza considerare eventuali imprevisti quali eventi atmosferici avversi. Con tale numero di operai e con le modalità sopra indicate, si può, ragionevolmente, ipotizzare che i lavori, iniziando il 15.02.2023, siano compiuti per il 60% entro il mese di giugno.” La lettera prosegue evidenziando come “la data del 15 febbraio 2023 come termine ultimo per l’inizio dei lavori, potrà essere accettata solo se l’impresa, entro e non oltre il 16 gennaio 2023, fornirà, congiuntamente alla specifica delle maestranze di cui sopra”, una serie di informazioni aggiuntive che nella lettera sono elencate, tutte dirette a verificare l’effettiva praticabilità del rispetto dei termini di legge per la realizzazione degli interventi (subappalti, disponibilità di ponteggi, disponibilità di infissi, caldaie, valvole ed altro materiale). La lettera, infine, così si concludeva: “I passaggi sopra sommariamente descritti si inseriscono in un arco temporale talmente ristretto che, ormai, se non puntualmente rispettati, potrebbero comportare per la CNS la necessità di rinunciare all’intervento, salva e impregiudicata ogni questione in ordine ad eventuali responsabilità”.

L. La lettera di cui sopra veniva riscontrata dal CNS in data 16 gennaio con un messaggio di posta elettronica in cui il Consorzio si scusava del mancato rispetto del termine per l'invio delle informazioni e dei documenti richiesti da Apes, riferendo che "procederemo quanto prima a trasmettere quanto richiesto".

M. Ciò nonostante, anche la data del 15 febbraio ipotizzata da Apes quale limite temporale estremo per l'avvio dei lavori decorreva inutilmente senza che il CNS avesse dato positivo riscontro alle richieste della stazione appaltante. In data 22 febbraio 2022 si è tenuto un incontro in videoconferenza con i rappresentanti del Consorzio nel corso del quale quest'ultimi hanno rappresentato la persistenza delle medesime difficoltà sostanzialmente già evidenziate con l'iniziale comunicazione del CNS del 15 novembre 2022, a partire dall'assenza di accordi definiti con gli operatori bancari e finanziari per la cessione dei crediti fiscali.

N. Nel frattempo, in data 17 febbraio 2023, entrava in vigore il d.l. 16 febbraio 2023, n.11, il quale prevedeva che, a decorrere per l'appunto dalla sua entrata in vigore, non erano più consentite le opzioni di cui all'art. 121, comma 1, lett. a) e b) del d.l. 34/2020, convertito nella l. 77/2020, ovvero lo sconto in fattura e la cessione del credito d'imposta. E' fatta eccezione "a) per gli interventi diversi da quelli effettuati dai condomini risulti presentata la comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA), ai sensi dell'articolo 119, comma 13-ter, del decreto-legge n. 34 del 2020; b) per gli interventi effettuati dai condomini risulti adottata la delibera assembleare che ha approvato l'esecuzione dei lavori e risulti presentata la comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA), ai sensi dell'articolo 119, comma 13-ter, del decreto-legge n. 34 del 2020" (art. 2, comma 2, d.l. 11/23, cit.).

O. Gli interventi oggetto dell'affidamento in favore del CNS ricadevano potenzialmente nelle eccezioni appena previste, essendosi già provveduto alla presentazione del titolo edilizio e tuttavia era di palese evidenza come fosse ormai del tutto impossibile rispettare i tempi previsti in ordine all'esecuzione degli interventi al fine accedere al beneficio fiscale, ovvero realizzazione del 60% dei lavori risultanti dai SAL entro il 30 giugno e loro completamento entro il 31 dicembre 2023. Termini, questi, che il citato d.l. 11/2023 non aveva modificato.

P. Nel quadro complessivo sopra descritto, Apes considerava come questo non potesse che condurre alla revoca del provvedimento di aggiudicazione in favore del CNS richiamata alla precedente lett. A, essendo di palese evidenza le ragioni di pubblico interesse che la giustificano, non essendo più possibile realizzare lo scopo per cui la procedura ad evidenza pubblica è stata bandita. Sulla scorta di tali considerazioni, Apes trasmetteva al CNS, in data 27.02.23, una comunicazione di avvio del procedimento, ai sensi degli artt. 7 ss., l. 241/90, finalizzata alla revoca dell'aggiudicazione suddetta. Scriveva altresì Apes in tale nota: "resta impregiudicata ogni valutazione in ordine alle eventuali responsabilità ed all'eventuale attribuzione dei rischi sopravvenuti ai sensi della disciplina stabilita dalla lex specialis e dalle disposizioni di legge vigenti in materia di partenariato pubblico-privato."

Q. Con la medesima nota di avvio del procedimento, Apes evidenziava come un'esecuzione soltanto parziale degli interventi implicasse "a) valutazioni di ordine discrezionale della stazione appaltante concernenti il merito delle scelte; b) valutazioni in ordine alla compatibilità con la procedura ad evidenza pubblica avviata o alle soluzioni giuridiche che eventualmente lo consentano; c) valutazioni di carattere tecnico, economico, fiscale e finanziario in ordine alla natura ed alla tipologia degli interventi. Fermi restando", proseguiva la nota "i contributi che potranno venire dal contraddittorio procedimentale, l'indispensabilità di tali valutazioni non può che confermare, allo stato, la necessità di giungere alla definizione del procedimento cui la presente comunicazione si riferisce."

R. Il CNS, in data 5.03.2023, ha presentato le proprie deduzioni, riferendo come "le continue modifiche normative succedutesi in materia di "Superbonus" abbiano inciso notevolmente sull'effettività degli strumenti di incentivazione

della riqualificazione energetica degli edifici, di fatto vanificando la possibilità di monetizzare i crediti fiscali correlati alla realizzazione delle opere [...]”.

S. Così giustificato il ritardo maturato affermava, con la medesima lettera, il CNS affermava “di essere finalmente pervenuti alla definizione delle condizioni di finanziamento necessarie alla esecuzione nei termini prescritti dall’art. 119, comma 8-bis D.L. n. 34/2020 (60% degli interventi entro il 30/06/2023 e complessivo 100% entro il 31/12/2023) di parte delle lavorazioni poste a base di gara.” Riferiva, in particolare, di “un accordo di finanziamento con Banca Intesa avente ad oggetto la costituzione di un plafond in favore del CNS tale da fornirgli la liquidità corrispondente alla cessione di tutti i crediti generati dall’appalto con APES nell’ambito del Lotto 3.” Precisava altresì che “La documentazione relativa alla formalizzazione di tale Accordo sarà acquisita in data dal 15 marzo 2023 e prontamente trasmessa all’APES”. Con la medesima nota si prevedeva la realizzazione parziale delle opere oggetto di aggiudicazione, quantitativamente ridimensionate con l’obiettivo di poter rispettare l’onere della realizzazione di almeno il 60% delle stesse entro la scadenza del 30 giugno 2023. Il CNS dichiarava, infine, che avrebbe provveduto a trasmettere ad Apes, entro il 15 marzo 2023, la documentazione attestante la formalizzazione di un accordo di finanziamento con Banca Intesa avente ad oggetto la costituzione di un plafond in favore del CNS “tale da fornirgli la liquidità corrispondente alla cessione di tutti i crediti generati dall’appalto”.

T. A tale scambio di corrispondenza è seguita un’interlocuzione tra le parti, nel corso della quale Apes, prim’ancora di poter valutare una sensibile modifica dell’oggetto della gara, quale quella proposta dal CNS, chiedeva a quest’ultimo elementi tecnici, economici ed organizzativi su cui poter riporre un ragionevole affidamento in ordine all’effettiva possibilità di realizzare il 60% degli interventi entro la data del 30 giugno 2023. Il CNS inviava alcune di queste informazioni, comunque insufficienti ai fini della rassicurazione su menzionata. Nessuna ulteriore comunicazione perveniva in ordine all’effettiva definizione di un accordo con la banca per la cessione del credito fiscale. Indipendentemente da ogni ulteriore valutazione, sia di opportunità, che di natura tecnica e giuridica, in ordine all’esecuzione soltanto parziale degli interventi per cui era stata aggiudicata la gara, l’assenza di tali elementi di rassicurazione avrebbe esposto al rischio della mancata copertura ad opera del beneficio fiscale dei lavori che s’intendevano realizzare. Si consideri che, in sede di conversione del D.L. 11/2023, per mezzo della l. 11 aprile 2023, n. 38, nonostante l’introduzione di alcune previsioni derogatorie, rispetto alle restrizioni introdotte dalla legge, in favore degli IACP ed in generale degli enti gestori dell’edilizia residenziale pubblica, il limite del 60% degli interventi da realizzarsi entro il 30 giugno 2023 è rimasto immutato.

U. In data 28 giugno 2023, il CNS scriveva ad Apes riferendo di un’iniziativa legislativa diretta a rimuovere il vincolo temporale appena menzionato. Tale iniziativa, tuttavia, non ha avuto alcun esito.

V. Impregiudicata ogni ulteriore valutazione in ordine alle eventuali responsabilità ed alla distribuzione dei rischi secondo le norme di legge e quelle proprie della lex specialis, la revoca dell’aggiudicazione della gara a suo tempo disposta è imprescindibile, attesa l’impraticabilità di quanto ne costituiva oggetto.

Visto il Piano per la prevenzione della corruzione 2023-2025, approvato con atto dell’Amministratore Unico n. 36 del 29 marzo 2023

APPROVA

Le premesse quale parte integrante e sostanziale del presente atto.

Ai sensi dell'art. 21, quinquies della L.241/920 e ss.mm. ii, la revoca della determina dell'Amministratore Unico n. 84 del 23.09.2022, contenente il provvedimento di aggiudicazione della procedura di dialogo competitivo finalizzata alla stipulazione di un contratto di partenariato pubblico - privato finalizzato alla riqualificazione energetica degli edifici ad uso abitativo gestiti da Apes Pisa.

Fa riserva di far valere nei confronti dell'impresa sopra menzionata le eventuali responsabilità per i fatti narrati in premessa, così come ogni altra eventuale pretesa derivante dall'attribuzione alla stessa, secondo le previsioni della lex specialis, delle conseguenze del mancato accesso al beneficio fiscale di cui in narrativa.

Il presente provvedimento è soggetto agli stessi obblighi di pubblicità stabiliti per quello revocato e, pertanto, verrà pubblicato sul profilo del committente all'indirizzo : www.apespisa.it

Avverso il presente procedimento è ammesso il ricorso al TAR della Regione Toscana nei termini di legge.

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 31 del Dlgs. 50/2016 e ss.mm.ii. il Responsabile Unico del procedimento è: Chiara Cristiani

Il Proponente

Firmato digitalmente da Chiara Cristiani

Data: 03/08/2023

Verifica di legittimità a cura dell'ufficio legale

Positiva

Firmato digitalmente da: Paola Giampaoli

Data: 03/08/2023

Verifica di regolarità contabile a cura del Responsabile Risorse

Il presente atto non comporta una spesa

Firmato digitalmente da: Teresa Serrentino

Data: 03/08/2023

Visto del Direttore Generale

Firmato digitalmente da: Romina Cipriani

Data: 03/08/2023

Riproduzione cartacea del documento amministrativo informatico di APES s.c.p.a. firmato digitalmente da ROSSI CHIARA il 03/08/2023 ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 23ter del decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005 - Codice Amministrazione Digitale e s.m.i.