



Al Presidente del
Consiglio regionale
del Piemonte

CC 2.18.1/2584/2019/X

INTERROGAZIONE A RISPOSTA IMMEDIATA n° 2584
ai sensi dell'articolo 100 del Regolamento interno
(Non più di una per Consigliere/a – Non più di tre per Gruppo)

OGGETTO: Valutazione delle spese a carico del Concessionario nella proposta di Partenariato Pubblico Privato per la gestione e manutenzione delle apparecchiature elettromedicali in uso all'AOU Maggiore della Carità di Novara.

PREMESSO che:

- sulla base delle valutazioni espresse dai dirigenti dell'Azienda in ordine alla proposta di Partenariato Pubblico Privato, presentata all'AOU Maggiore della Carità di Novara in data 29 settembre 2016 dal Raggruppamento Temporaneo di Impresa rappresentato da Higea SpA, il direttore generale dell'Aziende Ospedaliere, con la delibera n. 791, del 29/12/2016, ha accettato la proposta accennata che, successivamente ha portato successivamente all'indizione della gara e l'affidamento della concessione novennale, per un importo di 100 milioni di Euro circa, allo stesso RTI;

RITENUTO,

- sulla base di una attenta lettura, che le relazioni citate non fossero all'altezza delle necessità richieste, abbiamo provveduto ad una autonoma valutazione circa la congruità dei costi previsti nella proposta a carico del Concessionario che ci ha permesso di giungere ai risultati di seguito esposti.

- **Nel testo della delibera questo insieme di spese viene definito impropriamente, almeno a nostro avviso, come investimento.** Innanzi tutto, serve ricordare che la possibilità di qualificare le spese del concessionario come investimenti è fondamentale al fine di poter applicare le norme che nel Codice dei Contratti pubblici regolano il PPP. Come è facile verificare l'unica voce di spesa che con certezza può essere classificata fin da subito come investimento, è quella che riguarda le opere edili ed impiantistiche, quelle riportate ai punti 4 e 5 della tabella che segue. Nei casi delle attrezzature radiologiche e del sistema PACS-RIS, tale possibilità è condizionata dal fatto che le attrezzature siano effettivamente acquistate dal Concessionario e non acquisite attraverso altre modalità, quali ad esempio il leasing o il normale noleggio, per poi essere messe a disposizione dell'AOU novarese. Questo requisito, per niente secondario, non è stato possibile verificarlo. In tutti gli altri casi: direzione lavori, coordinamento della sicurezza, progettazione, oneri per la sicurezza, posa in opera delle attrezzature e spese di costituzione dell'SPV è certo che non si tratta di investimenti ma di normali spese correnti per l'acquisizione di servizi o

prestazioni professionali che, ad esempio, a differenza degli investimenti, non sono soggette ad ammortamento.

VALORI A CARICO DEI CONCESSIONARI DICHIARATI NELLA PROPOSTA

Descrizione delle voci di spesa	Costo dichiarato, in euro
1 - Direzione lavori	50.000
2 - Coordinamento della sicurezza	30.000
3 - Progettazione	90.000
4 - Opere edili	600.000
5 - Impianti	205.000
6 - Oneri per la sicurezza	15.000
7 - Posa in opera delle attrezzature	600.000
8 - Attrezzature radiologiche	9.000.000
9 - Aggiornamento sistema PACS-RIS	650.000
10- Spese di costituzione SPV	200.000
Totale	11.440.000

- **Con riferimento alla Proposta, esponiamo ora alcune considerazioni circa i contenuti delle attività sopra riportate ed i costi esposti.**

A. Costo della progettazione e delle prestazioni accessorie connesse.

In particolare ci riferiamo alle prestazioni 1, 2, 3 e 6 per un spesa totale pari a 185.000 euro, collegate ai lavori di cui alle voci 4 e 5 per un costo complessivo dei lavori pari a 805.000 euro. Ne consegue che l'incidenza delle spese accessorie è pari al 22,9% dell'importo dei lavori.

Visto il **Decreto ministeriale 17 giugno 2016** con il quale sono state approvate le tabelle ed i parametri per la determinazione dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni di progettazione adottato ai sensi dell'art. 24, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2016 che prevede all'**art. 1: "Oggetto e finalità. 1. Il presente decreto approva le tabelle dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni e delle attività di progettazione e alle attività di cui all'art. 31, comma 8, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 recante «codice dei contratti pubblici» e art. 5: "Spese e oneri accessori. 1. L'importo delle spese e degli oneri accessori è stabilito in maniera forfettaria; per opere di importo fino a euro 1.000.000,00 è determinato in misura non superiore al 25 per cento del compenso; per opere di importo pari o superiore a euro 25.000.000,00 è determinato in misura non superiore al 10 per cento del compenso; per opere di importo intermedio in misura non superiore alla percentuale determinata per interpolazione lineare"**, accettare, come è stato fatto a Novara, un costo così alto, vicino al massimo consentito, non è illegittimo. Si può fare. Però, non va dimenticato che la norma ha un carattere generale perché deve tener conto della sua applicabilità quando si tratta di remunerare le prestazioni professionali per attività connesse sia alla Cappella del Guarini, di piazza Castello a Torino, sia altre, relative a manufatti di molto minor pregio architettonico, storico e artistico. La norma fissa dei limiti massimi, fatto che non impedisce di negoziare tariffe

più basse. Il Decreto Bersani si occupò già tempo addietro di eliminare le tariffe minime di riferimento.

Gli edifici dell'ospedale di Novara, oggetto degli interventi previsti saranno magari di pregio, ma, in questo come in altri casi, è legittimo aspettarsi una trattativa da parte dei Dirigenti dell'AOU Maggiore della Carità con i Proponenti, con l'obiettivo di riportare i costi esposti in ambiti di maggiore ragionevolezza.

La valutazione della Proposta di PPP è stata fatta dai massimi Dirigenti dell'Azienda ospedaliera, tutte persone molto qualificate e dotate dell'esperienza necessario a non farsi sfuggire questi aspetti. Ma da nessuna parte è stato possibile trovare traccia di una qualche forma di negoziazione che indipendentemente dal risultato, più o meno positivo, avrebbe dovuto essere condotta e la sua mancanza innegabilmente sorprende.

B. Costo per la posa in opera delle attrezzature.

Si tratta di una voce di spesa consistente, 600.000 euro, che si riferisce alla posa in opera dell'insieme di 23 attrezzature biomedicali che la Proposta dei Concessionari prevede di mettere a disposizione dell'AOU novarese. Va chiarito subito che questa spesa non deve essere confusa con l'adeguamento degli impianti, del valore di 205.000 euro, quotato a parte, come risulta dalla tabella delle spese previste a carico dei Concessionari.

Per una corretta valutazione di questo voce di spesa, serve ancora precisare che delle 23 apparecchiature della lista richiamata, almeno 8 sono di tipo mobile per esplicita dichiarazione dei Concessionari, come è facile verificare.

Ne consegue che, dopo l'adeguamento degli impianti, il costo medio di installazione di ognuna delle 15 apparecchiature restanti ammonta a 40.000 euro.

Noi non siamo esperti di posa in opera di apparecchiature, tanto meno quando queste sono di tipo complesse come ragionevolmente sono quelle di cui trattiamo, ma, se le parole hanno un senso, dopo l'adeguamento degli impianti, la posa in opera delle apparecchiature è difficile immaginare che sia qualcosa di molto diverso dal prendere, con tutte le cautele e gli accorgimenti necessari, le apparecchiature dai cassoni dei camion, usati per il trasporto, e collocarle fisicamente negli ambienti appositamente predisposti per la loro collocazione e la messa in esercizio. Per questo tipo di attività spesso sono richieste, in relazione alle caratteristiche tecnologiche e al peso delle attrezzature, delle macchine apposite il cui noleggio può avere anche dei costi significativi, ma qui stiamo parlando di un costo totale di 600.000 euro, pari a 40.000 euro per ogni apparecchiatura da collocare.

Come detto, noi non siamo esperti, ma in relazione all'ammontare della spesa ci saremmo aspettati di trovare nelle relazioni prodotte dai Dirigenti dell'Azienda Ospedaliera e riportate agli atti, una qualche argomentazione riferita a questa voce di spesa. Spiace constatare che anche in questo caso, come già rilevato in precedenza, non c'è traccia di nessuna autonoma valutazione o negoziazione con i Proponenti. Nessuno dei Dirigenti dell'Azienda ospedaliera si è preoccupato di spendere anche una sola parola circa i motivi che hanno indotto ad accogliere il costo proposto.

Infine, va detto che in condizioni normali, i produttori delle apparecchiature complesse, come sono quelle di cui trattiamo, comprendono quasi sempre la posa in opera nel costo delle apparecchiature, sia quando vendono sia quando noleggianno, per poter svolgere direttamente questa attività e mettersi così al riparo da eventuali contenzioni collegati al non perfetto funzionamento di quanto fornito.

C. Valore delle attrezzature elettromedicali offerte.

All'inizio di questo capitolo (COSTI DELLE INIZIATIVE PREVISTE A CARICO DEL CONCESSIONARIO), abbiamo riportato una tabella con i dati relativi ai valori dichiarati per tipo di spesa, da cui risulta che il valore delle attrezzature elettromedicali offerte all'Azienda ospedaliera nell'ambito dell'offerta di PPP è pari a euro 9.000.000.

Nella delibera di approvazione della Proposta è riportato l'elenco dettagliato di quegli apparati che abbiamo utilizzato per verifica la congruità del valore dichiarato rispetto ai costi di mercato per le stesse attrezzature.

Il risultato del lavoro svolto applicando un approccio cautelativo, è quello riportato nella tabella che segue.

Valori verificati delle attrezzature offerte				
Tipo apparecchiatura	Scheda	Qta	costi unitari	costi complessivi
1- Ecografo di alta fascia	A	3	65.000,00	195.000,00
2- Mammografo digitale	B	2	100.000,00	200.000,00
3- Tomografo computerizzato 128 banchi	C	2	290.000,00	580.000,00
4- Risonanza magnetica 1,5 Tesla	D	1	800.000,00	800.000,00
5- Risonanza magnetica 3,0 Tesla	E	1	1.500.000,00	1.500.000,00
6- Sala angiografica vascolare	F	1	400.000,00	400.000,00
7- Sistema CT PET	G	1	1.300.000,00	1.300.000,00
8- Diagnostica DR polifunzionale	H	3	350.000,00	1.050.000,00
9- Sistema Radiologia digitale diretta (DFR) con tavolo telecomando	I	1	100.000,00	100.000,00
10- Portatile per radiografia mobile digitale	L	5	200.000,00	1.000.000,00
11- Unità radiologica mobile ad arco per esami fluoroscopici e tecniche interventive	M	3	70.000,00	210.000,00
Totali			5.175.000,00	7.335.000,00

Pur consapevoli dei limiti del lavoro svolto che può essere solo migliorato, sulla base dei risultati a cui siamo giunti, il delta tra i valori dichiarati (9.000.000) e quelli acquisiti con le verifiche svolte (7.335.000), risulta essere di 1.665.000,00 euro, pari al 18,3% in meno di quanto riportato nella Proposta.

Per giungere a questi risultati non abbiamo fatto nulla di particolare. Ci siamo limitati a fare ciò che non è stato fatto a Novara e che, invece, viene fatto ogni giorno in un qualunque

ufficio pubblico o privato che sia: abbiamo utilizzato i prezzi medi spuntati dalle gare pubbliche per fornire i cui esiti è possibile consultare, facendo qualche ricerca in Internet.

Si poteva fare di più e meglio? Certo, ma questo non tocca a noi, perché è quanto avrebbero dovuto fare i Dirigenti della AOU Maggiore di Novara, i quali non hanno fatto nessuna verifica circa la congruità dei valori proposti. A noi interessava capire se un atteggiamento appena, appena un po' attento potesse produrre dei risultati più attenti all'interesse pubblico rispetto a quanto abbiamo visto fare a Novara.

Come detto, quello che abbiamo applicato in sede di verifica è stato un atteggiamento cautelativo che risulta confermato anche dagli esiti delle gare pubbliche così come sono monitorate dagli Osservatori:

- degli appalti pubblici della Regione Piemonte (Rapporto 2014)
- dell'AICE - Associazione delle organizzazioni di Ingegneria di Architettura e di Consulenza tecnica-Economica, associate alla Confindustria

Negli anni successivi al 2013 i ribassi di gara per la fornitura di beni e servizi alla Pubblica Amministrazione risultano compresi tra il 30 ed il 40%.

Questi risultati, tutti accessibili molto facilmente, avrebbero dovuto indurre i Dirigenti e l'Azienda Ospedaliera di Novara a ben altre valutazioni, ma di tutto questo non c'è traccia.

L'unica cosa che appare è che hanno preso atto di quanto proposto, limitandosi a mettere il costo della Proposta in relazione a quanto stavano spendendo, in quel momento, nel 2016, all'AOU.

Hanno detto che era comunque conveniente accettare la Proposta nonostante questo facesse aumentare la spesa perché, così facendo, non avrebbero più dovuto fare le periodiche gare, come se questa non fosse invece l'unica ragione d'essere di pezzi consistenti degli apparati amministrativi della pubblica amministrazione. Spacciare la scarsa disposizione a fare, come nei casi di Novara, per efficienza amministrativa è davvero singolare. Se non fanno le gare cosa ci stanno a fare negli enti i Provveditorati, gli Uffici Acquisti e quelli dei Contratti, compresi quelli dell'AOU di Novara?

Agli atti non risulta, da nessuna parte, che qualcuno nell'AOU di Novara si sia chiesto se, a proposito delle attività considerate, stessero spendendo bene o no le risorse a disposizione. E pensare che sarebbe davvero bastato poco per farlo.

Basti pensare che nello stesso periodo in cui a Novara si occupavano di come mandare avanti la Proposta di PPP di Higea, il cui pezzo forte era la manutenzione delle apparecchiature elettromedicali, come abbiamo visto, l'AOU San Luigi Gonzaga di Orbassano, a dimostrazione che le gare si possono fare senza rompersi l'osso del collo, espletava una procedura negoziata per la manutenzione delle apparecchiature elettromedicali, avviata con la deliberazione n. 588 del 16/12/2016 e conclusa con l'affidamento vantaggioso, avvenuto il 14/03/2017 con la deliberazione n. 147, dopo che decine di società si erano candidate, partecipando con proprie offerte.

D. Aggiornamento sistema PACS-RIS.

La spesa prevista pari a 650.000 Euro appare particolarmente consistente. Non è dichiarato o noi non abbiamo intercettato i dati per capire i contenuti di questa spesa. In tutti i casi, sulla base delle informazioni che è stato possibile reperire circa i costi dei sistemi di questo tipo, con tutti i limiti del caso vista la carenza di elementi utili, abbiamo fatto una autonoma valutazione di congruità del costo dell'attività.

Di seguito vengo riportati i riferimenti e gli esiti di due gare, già concluse con l'aggiudicazione, il cui oggetto è costituito dalla fornitura di sistemi RIC PACS nuovi che riteniamo essere del tutto simili a quello di Novara.

1. Il primo caso è reperibile all'indirizzo elettronico:

<http://www.consip.it/bandi-di-gara/gare-e-avvisi/gara-ris-pacs-per-inail>

Si tratta di una gara, pubblicata il 26 maggio del 2016 e aggiudicata, per la fornitura, come detto, di un sistema RIS PACS, integrato, in grado di gestire l'intero flusso di lavoro dalla prenotazione, esecuzione, visualizzazione, refertazione e archiviazione, per un volume di attività stimato in circa 80.000 esami l'anno ed un numero di 230.000 immagini radiografiche prodotte ogni anno, dalle diverse sedi dell'Istituto.

Durata della fornitura è di 5 anni. La base d'asta era di 3.851.810,00 €. E' stata aggiudicata a 2.014.508,50 €, compresa l'assistenza e la manutenzione ordinaria, per un costo annuo totale pari a 491.539,42 euro, di cui 402.901,17 per il noleggio, comprensivo di assistenza e manutenzione, e 88.638,25 per l'IVA al 22%.

Ciò detto, non si può non sottolineare che nello stesso tempo in cui ciò avveniva, a Novara i dirigenti dell'AOU hanno preso per buona, senza battere ciglio, la spesa di 650.000 euro per il solo aggiornamento di quanto già in loro possesso.

2. La seconda procedura di gara, più recente e più vicina a noi, riguarda la ASLTO5.

In questo caso la documentazione è consultabile agli indirizzi elettronici:

<http://www.aslto5.piemonte.it/l-azienda-sanitaria/bandi-e-appalti/bandi-e-appalti-in-corso.html?view=newbandi&id=254>

La gara è stata pubblicata il 16 marzo 2017 e aggiudicata a settembre dello stesso anno. L'oggetto della procedura attiene "l'acquisizione di un sistema integrato per digitalizzazione, l'archiviazione, la gestione in rete delle bioimmagini (RIS PACS) per i presidi ospedalieri della ASLTO5 di Chieri Moncalieri Carmagnola Nichelino". La durata della fornitura anche in questo caso, era di 5 anni. La base d'asta era fissata in 3.500.000,00 €, compresi i servizi di assistenza e manutenzione ordinaria. E' stata aggiudicata a 1.920.000,00 €, per un costo annuo totale pari a 468.484 euro, di cui 84.484 per l'IVA al 22%.

E' del tutto evidente che la spesa di 650.000 Euro, riportata al punto 9 – Aggiornamento sistema PACS-RIS, alla luce degli esiti delle due gare, sopra riportati, appare del tutto incongrua.

Non è il nostro caso, ma, alla fine, qualche malpensante potrebbe sostenere che proprio perché difficilmente sostenibile, i Dirigenti dell'AOU di Novara si sarebbero ben guardati dal verificare la spesa di cui trattasi.

E. Spesa per la costituzione del SPV – Special Purpose Vehicle.

Come già sostenuto, lo Special Purpose Vehicle è il veicolo societario che i Proponenti hanno costituito avvalendosi di una specifica previsione del Codice dei Contratti.

La nuova società, "Alpha Project S.c. a r.l.", diventa la "... la concessionaria a titolo originario e sostituisce l'aggiudicatario in tutti i rapporti con l'amministrazione concedente".

Della opportunità di accogliere la previsione di costituzione del SPV e dei risvolti che possono derivare all'Azienda Ospedaliera abbiamo già detto.

In questa parte del documento preme evidenziare il costo della specifica previsione, così come riportato nella deliberazione citata. Si tratta di un costo accettato, senza battere ciglio e senza spiegare mai, in nessun punto, quale sarebbe stato il valore aggiunto per l'AOU.

E' facile verificare come, di regola, i costi per la costituzione di una società di capitali del tipo di quella che stiamo trattando siano:

- 200,00 euro per l'imposta di registro per l'atto costitutivo;
- 100,00 euro per il diritto camerale (dal 2017);

- 309,87 euro per *tassa vidimazione annuale dei libri sociali da versare prima della costituzione mediante bollettino postale intestato all'Agenzia delle Entrate;*

- 100.00 euro per l'acquisto, la vidimazione e la bollatura dei libri sociali obbligatori (libro decisioni soci e libro decisioni amministratori).

In totale la costituzione di una società del tipo di Alpha Project comporta, di regola, un esborso di circa 700/800 Euro. A questi vanno aggiunti i costi legati alla prestazione del notaio e quelli dell'eventuale attività di consulenza prestata dal professionista incaricato per la valutazione della forma e della struttura dell'impresa (business plan, analisi costi benefici, valutazione giuridica comparativa, ecc.). Questi ultimi costi variano in relazione alla complessità dell'incarico.

E' pur vero che non siamo specialisti della materia, ma dopo aver letto l'atto originario ci risulta davvero difficile rintracciare nella costituzione di questa società complessità tali da giustificare i restanti 192.000 euro, necessari a raggiungere il costo di 200.000 euro dichiarati. Nemmeno l'intervento dei più prestigiosi professionisti di Torino, quelli per intenderci che si sono occupati delle più complesse operazioni finanziarie di questi anni, sarebbe costato tanto.

Il nostro conto potrebbe non essere esatto all'Euro, ma ciò che sorprende non sono le nostre conclusioni bensì il fatto che agli atti non compaia la benché minima valutazione circa questo tipo di spesa, non proprio esigua, a carico dell'Azienda. Il costo di costituzione che risulta pari a 0,40 centesimi per ogni Euro di capitale sociale di Alpha Project, davvero fuori misura. Se questi valori fossero stati applicati dalla FIAT quanto avrebbe mai speso per la costituzione di FCA?

Alla fine, valutati i fatti e gli argomenti addotti anche volendoci disporre nel migliore dei modi possibili, non siamo riusciti a rintracciare i motivi ragionevolmente fondati, sulla base dei quali a Novara i dirigenti dall'AOU Maggiore della Carità hanno accettato senza fare nemmeno una piega della spesa contenuta nella proposta di concessione.

Tutto ciò premesso, per avere lumi circa i temi esposti, il sottoscritto Consigliere,

INTERROGA

Il Presidente della Giunta e l'Assessore alla sanità Saitta per conoscere, dopo aver verificato la veridicità dei fatti e la fondatezza delle conclusioni ~~a cui siamo giunti, il loro punto di vista in ordine a quanto esposto~~ QUALI AZIONI INTENDANO INTRAPRENDERE A TUTELA DELLA AZIONE AMMINISTRATIVA POSTA IN ESSERE DALLA AOU MAGGIORE DELLA CARITA'

FIRMATO IN ORIGINALE

(documento trattato in conformità al provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali n. 243 del 15 maggio 2014)