

**MOZIONE**

**N. 764**

**CREAZIONE DI UNA STRUTTURA  
PRESSO SCR DI COORDINAMENTO  
PER LA GESTIONE DEGLI INTERVENTI  
DI NUOVA COSTRUZIONE,  
MANUTENZIONE STRAORDINARIA E  
DI RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA  
DELL'EDILIZIA SANITARIA  
PIEMONTESE**

*Presentata dai Consiglieri regionali:*

*BONO DAVIDE (primo firmatario), ANDRISSI GIANPAOLO,  
BATZELLA STEFANIA, BERTOLA GIORGIO, CAMPO MAURO WILLEM,  
FREDIANI FRANCESCA, MIGHETTI PAOLO DOMENICO, VALETTI  
FEDERICO*

*Protocollo CR n. 14936*

*Presentato in data 26/04/2016*

1700  
25/04/2016  
[Signature]

Consiglio Regionale del Piemonte

RFI  
A00014936/A0100B-04 27/04/16 CR

Cl.02-18-02/767/2016X

18:13 26 Apr 16 A0100B 000611

Al Presidente  
del Consiglio regionale  
del Piemonte

**MOZIONE N.764**

*ai sensi dell'articolo 18, comma 4, dello Statuto e  
dell'articolo 102 del Regolamento interno*

trattazione in Aula  
trattazione in Commissione



**OGGETTO:** creazione di una struttura presso SCR di coordinamento per la gestione degli interventi di nuova costruzione, manutenzione straordinaria e di riqualificazione energetica dell'edilizia sanitaria piemontese.

**Premesso che:**

Con l'espressione "partenariato pubblico-privato" (PPP) s'intende l'insieme di quei modelli di collaborazione tra il settore pubblico e il settore privato che hanno come obiettivo finale la realizzazione dell'interesse pubblico. Tale forma di cooperazione pubblico-privato ha origini anglosassoni ma la sua prima codificazione è stata elaborata in ambito comunitario. L'impiego di siffatta tipologia di partnership è legato, principalmente, alle difficoltà finanziarie degli enti pubblici stretti tra tagli dei trasferimenti, patto di stabilità e vincolo di pareggio di bilancio. L'ausilio di partners privati consente alla pubblica amministrazione di ottenere agevolmente i finanziamenti.

Inoltre il PPP dovrebbe servire da un lato a fruire delle capacità tecnico-professionali degli operatori privati e, dall'altro, a ripartire i rischi gravanti su entrambi i partners, facendone ricadere, tuttavia, il cosiddetto "rischio d'impresa" essenzialmente sui soli operatori privati.

Documento fondamentale in materia è rappresentato dal "Libro verde relativo ai Partenariati pubblico-privati e al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni" che è stato adottato dalla Commissione Europea il 30 aprile 2004 (Com 2004/327). il Libro Verde della Commissione non fornisce alcuna definizione di partenariato pubblico-privato ma si limita ad eseguire una ripartizione tra la gamma dei PPP di tipo strettamente "contrattuale" e quelli c.d. "istituzionalizzati". Si tratta, dunque, di una forma di collaborazione tra autorità pubbliche ed imprese private che ricomprende le seguenti attività: il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o una fornitura di un servizio.

La Commissione Europea ha posto l'accento su una doppia finalità:

- 1) quella di garantire opere e servizi pubblici, anche in situazioni di restrizione del bilancio statale
- 2) quella di assicurare l'utilizzo di metodologie proprie del settore privato, al fine di ottenere un miglior rapporto qualità/prezzo senza pregiudizio per l'interesse pubblico. La Commissione, inoltre, ha evidenziato come questa forma di cooperazione tra settore pubblico e settore privato non sempre sia capace di fornire la migliore soluzione da adottare e che sia sempre opportuno valutare in concreto il risultato ottenibile, considerando il rischio che alcune forme di partenariato pubblico-privato (PPP) possono dar luogo all'alterazione del principio europeo della concorrenza, soprattutto se si tiene conto delle tecniche adottate per la scelta del partner privato

In primo luogo, stabilisce che i PPP:

- 1) sono caratterizzati da una durata medio-lunga.
- 2) il finanziamento è privato. In alcuni casi, possono associarsi anche finanziamenti pubblici di esiguo valore. Difatti, l'apporto contributivo privato assume un ruolo preponderante.
- 3) deve essere realizzata una ripartizione di funzioni tra partner pubblico e privato tale che il primo definisca gli obiettivi da perseguire ed eserciti il controllo sulle varie operazioni, residuando in capo al partner privato il compito di occuparsi della maggior parte delle fasi progettuali (progettazione, realizzazione, attuazione e finanziamento).
- 4) è necessaria una ben precisa ripartizione dei rischi. Essi, di regola, gravano per la maggior parte sul partner privato.

I progetti che possono essere realizzati per mezzo delle forme di cooperazione tra pubblico e privato in discorso possono essere così individuati:

- 1) progetti dotati di una intrinseca capacità di generare reddito attraverso ricavi da utenza. Sono iniziative in cui i ricavi commerciali prospettici consentono al settore privato un integrale recupero dei costi di investimento. Il coinvolgimento del settore pubblico è limitato all'identificazione delle condizioni necessarie per consentire la realizzazione del progetto;
- 2) progetti che richiedono una componente di contribuzione pubblica. Sono iniziative i cui ricavi commerciali da utenza sono di per sé stessi insufficienti a generare adeguati ritorni economici, ma la cui realizzazione genera rilevanti esternalità positive in termini di benefici sociali indotti dalla infrastruttura;
- 3) progetti in cui il soggetto privato fornisce direttamente servizi alla pubblica amministrazione. Sono tutte quelle opere pubbliche - carceri, ospedali, scuole - per le quali il soggetto privato che le realizza e gestisce trae la propria remunerazione esclusivamente (o principalmente) da pagamenti effettuati dalla Pubblica Amministrazione ai partenariati pubblico-privato si applicano i principi comunitari in materia di appalti pubblici.

Il contratto di partenariato pubblico-privato trova cittadinanza all'interno del sistema ordinamentale italiano, invece, nell'art. 3, comma 15 ter, del d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163 (c.d. Codice dei contratti pubblici, che è stato recentemente modificato dal dlgs 50 del 18 aprile 2016). Le tipologie di partenariato espressamente regolamentate dal diritto interno si specificano nelle **concessioni di lavori e servizi, nel project financing, nelle società miste** e, se ricorrono determinate condizioni, nell'**affidamento al general contractor**. Con l'art. 44 d.l. n. 1 del 2012 è stato introdotto tra i contratti di partenariato anche il c.d. **"contratto di disponibilità"**. Quest'ultimo, in particolare, costituisce un contratto a prestazioni corrispettive nel quale la finalità pubblica è perseguita attraverso un'opera che resta di proprietà privata. Nello specifico, l'art. 160 ter d.lgs. 163/2006, rubricato "contratto di disponibilità", evidenzia al comma 2 che l'affidatario - ovvero il privato - assume il rischio della costruzione e della gestione dell'opera. L'art. 3, comma 15ter, contempla, inoltre, anche la disciplina della "locazione finanziaria"

L'istituto dell'affidamento al "contraente generale" è disciplinato dall'art. 176 del Codice dei contratti pubblici. Esso, per effetto del combinato disposto con l'art. 3 comma 15ter, è ricompreso tra le forme di PPP "ove il corrispettivo per la realizzazione dell'opera sia in tutto o in parte posticipato e collegato alla disponibilità dell'opera per il committente o per utenti terzi". In caso contrario, infatti, il rischio continuerebbe a gravare sulla P.A. e non potrebbe includersi tra le forme di PPP. ricomprende le attività destinate alla realizzazione di infrastrutture strategiche e di insediamenti produttivi. Il contraente generale, infatti, assume una molteplicità di obbligazioni tra cui quella di progettare, di realizzare l'infrastruttura e di attivarsi nell'esecuzione di tutte le attività ad essa connesse in cambio del corrispettivo pagato

dal soggetto aggiudicatore in tutto o in parte al termine di ultimazione dei lavori, ma è privato dell'attività di gestione dell'opera che viene affidata a terzi eventualmente da lui stesso selezionati. Sotto questo aspetto è evidente la differenza rispetto all'istituto della concessione.

L'adozione del project financing è indissolubilmente legata alla natura di opere pubbliche che hanno la capacità di autofinanziarsi e, pertanto, risultano in qualche modo "appetibili" per i finanziatori privati i quali, per questo motivo, prima di concedere il finanziamento, analizzano il progetto da realizzare. La logica d'impresa che spinge il privato consiste nel poter trarre dalla gestione dell'opera un profitto calibrato sui rischi sostenuti: ecco perché è necessario che l'opera di interesse pubblico o di pubblica utilità sia in grado di generare flussi di cassa.

Le opere che possono essere oggetto di project financing possono essere così distinte:

- 1) Opere calde. Si tratta di quelle infrastrutture pubbliche che hanno un'elevata capacità di generare ricavi così da coprire i costi sostenuti per la realizzazione del progetto;
- 2) Opere tiepide. Rientrano in questa categoria le opere pubbliche che producono un quantitativo di flussi di cassa idoneo a compensare l'intero investimento e richiedono una percentuale di contribuzione pubblica;
- 3) Opere fredde. Vi appartengono quelle opere che possono essere utilizzate direttamente dalla pubblica amministrazione che in cambio remunera il privato.

La struttura tipica utilizzata in Italia di project financing è quella dei **BOT (build, operate and transfert)**: la società di progetto costruisce e gestisce l'infrastruttura fino al recupero completo dell'investimento iniziale dopo di che trasferisce l'opera all'amministrazione aggiudicatrice.

Esistono diverse modalità di scelta del partner privato nel project financing, e in alcuni casi è possibile una certa discrezionalità e limitazione della libera concorrenza, tra cui il bando con diritto di prelazione e la doppia gara (gara bifasica) ed il modello ad iniziativa privata che trova applicazione nel caso di inerzia serbata dalla Pubblica Amministrazione.

l'art. 3, comma 11 del dlgs 152/2006, nella formulazione derivata dalla l. n. 214/2011, stabilisce che la concessione di lavori pubblici consiste in un contratto a titolo oneroso, stipulato per iscritto, avente ad oggetto l'esecuzione, ovvero la progettazione esecutiva e l'esecuzione, ovvero la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori pubblici o di pubblica utilità, e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché la loro gestione funzionale ed economica, con le stesse caratteristiche di un appalto di lavori pubblici ad eccezione del fatto che il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo. In aggiunta, l'art. 3, comma 12, definisce la c.d. "concessione di servizi" caratterizzandola e differenziandola rispetto all'appalto pubblico di servizi sulla base del corrispettivo che coincide, nel caso di specie, con il diritto di gestione del servizio così come specificato dal comma 2 dell'art. 30

#### Visto che:

il Procuratore Regionale del Veneto, Carmine Scarmano, intervenendo all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2014 si è espresso in merito al PPP (partenariato pubblico - privato) e alla finanza di progetto sottolineando come nella pratica "...accade che il privato si assume solo il rischio di costruzione, per il resto si tutela bene inserendo nel contratto clausole che di fatto annullano i rischi, ad esempio concordando penali molto contenute, in qualche caso insignificanti. In tal modo l'opera finisce per costare molto di più del previsto aggravando il debito dell'ente pubblico.

La dottrina e gli studiosi del project financing hanno rilevato vari limiti alle PPP e al project financing (che è una delle stesse):

- *eccessiva fiducia nelle capacità risolutive del PPP, come alternativa alla carenza di risorse pubbliche disponibili;*
- *assenza di preliminari verifiche sulla reale convenienza del ricorso al PPP in termini di ottimizzazione dei costi per la pubblica amministrazione;*
- *inadeguata capacità delle amministrazioni pubbliche a confrontarsi con la parte privata, sia nell'identificazione dei rispettivi obblighi contrattuali, sia nel monitoraggio dell'esecuzione del contratto.*

*I principali svantaggi del project financing sono rappresentati da:*

- *maggiori costi di strutturazione dell'operazione in relazione alla necessità di una struttura contrattuale più complessa (costi legali, tecnici e finanziari per implementare la struttura, costi assicurativi, commissioni varie, studi, etc.);*
- *rigidità della struttura al termine del processo negoziale fra tutti i soggetti partecipanti all'operazione".*

Continuando sullo stesso tema, il Procuratore ha aggiunto che a questi rischi "... tenuto conto delle vicende evidenziate nelle vertenze in corso di istruttoria si ritiene che debbano aggiungersi delle ulteriori garanzie riguardanti:

- 1) **la chiarezza circa le modalità di calcolo del canone e con quali regole** viene fissata la sua revisione nel corso degli anni, avendo lo stesso una durata spesso di vari decenni;
- 2) **la selezione del partner da effettuarsi attraverso una gara pubblica** e non fermandosi ad una sola proposta; la trattativa condotta solamente con il soggetto economico che ha avanzato una particolare proposta, senza passare attraverso un bando e una selezione pubblica, elimina il passaggio della concorrenza tra competitori diversi, unico modalità in grado di garantire una interlocuzione corretta con il mercato e consentire un contenimento dei costi;
- 3) **il controllo da parte dell'ente pubblico sulle forniture acquisite da imprese terze** da parte del partner privato, trattandosi di opere, come nel caso di ospedali che comportano l'acquisizione di materiali diversi e tecnologie specifici che normalmente la ditta aggiudicataria del project non può fornire direttamente.

*La ditta aggiudicataria spesso è un'ATI che si occupa per lo più della parte edilizia - la ditta del project si rifornirà spesso da imprese terze. Nella convenzione l'ente pubblico dovrà dunque prevedere un suo diritto a controllare le condizioni contrattuali praticate da queste ditte e la qualità dei beni riforniti. Non può delegare del tutto al libero arbitrio del partner privato la scelta di strumenti fondamentali per le finalità pubbliche di cui deve avvalersi l'istituzione: basti pensare ai macchinari o agli arredi di un ospedale."*

**visto inoltre che:**

A) le Linee guida per l'affidamento delle concessioni di lavori pubblici e di servizi ai sensi dell'articolo 153 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 dell'ANAC affermano a questo proposito che: "... la realizzazione delle infrastrutture può avvenire o mediante la formula dell'appalto con risorse totalmente a carico dell'amministrazione, o mediante una delle formule di PPP.

*A tal fine si rende necessario valutare, da parte delle amministrazioni pubbliche, se sia conveniente procedere ad una forma di partenariato con il privato oppure, diversamente, ricorrere ad un contratto di appalto più tradizionale.*

*Tale analisi va effettuata in modo differenziato in rapporto alle caratteristiche e dimensioni dell'intervento che si prevede debba essere realizzato ed alle risorse economiche disponibili. In particolare si dovrà tener conto almeno dei seguenti aspetti:*

- *la presenza di un quadro normativo e regolatorio compatibile con l'intervento;*
- *l'esistenza di rischi trasferibili al soggetto privato;*

- **la capacità organizzativa e la presenza del know how della pubblica amministrazione per intraprendere un'operazione di PPP;**
- **la possibilità di praticare un sistema di pagamenti da legare a prefissati livelli quantitativi e qualitativi in sede di gestione;**
- *la tariffabilità dei servizi da erogare e la verifica del consenso della collettività a pagare tali servizi*;

B) in base a quanto si evince dall'ultimo rapporto OASI del CERGAS Bocconi è facilmente prevedibile che, alla luce delle ristrettezze della finanza pubblica, soprattutto sul lato del conto capitale, le forme di PPP continueranno ad avere un ruolo rilevante. E' necessario che le aziende non vengano lasciate a sperimentare in modo autonomo l'utilizzo di questi contratti. Questo, tuttavia, non significa ricorrere a rigide prescrizioni normative, che nel nostro ordinamento spesso si limitano a dettare le procedure. Sarebbe piuttosto auspicabile la creazione di un centro o, meglio, una rete di competenze che sappia monitorare e analizzare i contratti e mettere a sistema le migliori conoscenze sviluppate dagli operatori pubblici e privati e dalle istituzioni accademiche, per produrre linee guida evidence based, modelli di riferimento e manualistica.

La prospettiva non è quella della regolazione ma del knowledge transfer, dello scambio continuo e della modellizzazione e diffusione dei saperi.

L'accumulazione e la diffusione di competenze potrebbe anche migliorare le capacità negoziali delle PA, insegnando loro a sollecitare di più e meglio il mercato anche a livello internazionale, per determinare arene competitive più popolate e quindi per ottenere potenzialmente prezzi più favorevoli, che possano in parte mitigare l'extracosto del PPP rispetto a operazioni tradizionali, il cui effettivo e complessivo costo però non è sempre facile da ricostruire.

L'accumulo delle competenze dovrebbe rendere standard l'esclusione dai contratti di PPP dei servizi non legati al facility management (pulizia, lavanderia, ecc.), limitandosi quindi solo a energia e manutenzione, così come ci insegnano le esperienze del SSN e come è definito dalla policy inglese. Questo significa aumentare la quota di canone di disponibilità a fronte però di una maggior trasparenza e flessibilità, evitando, quindi, di inquinare i costi degli altri servizi con impropri oneri finanziari legati in realtà alla costruzione degli edifici.

Questa maggiore chiarezza finanziaria dovrebbe rendere più esplicito il costo dell'investimento e le valutazioni ex ante della sua sostenibilità, considerando i possibili contributi pubblici parziali in conto capitale (che non possono mai essere superiori al 49%, ma dovrebbero essere il più possibile limitati) e i risparmi gestionali attesi grazie all'ammodernamento infrastrutturale.

Nel frattempo, occorre considerare che il PPP non è un modello rigido. Esso, piuttosto, è la vera occasione per "customizzare" un contratto (perimetro, livello di allocazione delle responsabilità, modalità di pagamento) in base alle specifiche esigenze aziendali; tenendo comunque presente che c'è un mercato, fuori dall'azienda, con regole e meccanismi di funzionamento che non possono essere ignorati, affinché la partecipazione alle gare sia adeguata a garantire competizione, innovazione e generazione di valore.

Spesso, invece, le dinamiche di mercato non sono conosciute e pertanto le richieste iniziali di parte pubblica sono irrealistiche e difficilmente sostenibili da parte delle imprese fornitrici. Conseguentemente, le offerte da parte del mercato sono guidate da comportamenti di azzardo morale basati sulla consapevolezza che le aziende pubbliche saranno pronte a rinegoziare i contratti per garantirne l'implementazione. D'altra parte, il mercato degli operatori privati sta facendo importanti sforzi per individuare le modalità più adeguate per offrire innovazione alle aziende sanitarie nel rispetto dei principi del value for money.

**Il Consiglio Regionale impegna la Giunta a fare in modo che:**

venga presentata entro 90 giorni, alla commissione consiliare competente:

- una dettagliata analisi dei costi di gestione delle attuali strutture e le stime riferite a quelle future, anche in relazione alle modalità di partenariato pubblico-privato scelto;
- la valutazione di congruità della spesa riferita alla realizzazione delle nuove strutture, avendo cura di evidenziare i motivi della convenienza della modalità di attuazione proposta;
- le motivazioni alla base della scelta del ricorso ad una forma di PPP rispetto alla modalità dell'appalto pubblico
- la modalità di PPP eventualmente scelto per le nuove strutture;
- una proposta organizzativa che preveda la creazione presso la Società di Committenza Regionale (SCR) di una struttura con il compito di:
  - a- coordinare la rete di competenze delle varie ASR, di monitorare e analizzare i contratti e mettere a sistema le migliori conoscenze sviluppate dagli operatori pubblici e privati e dalle istituzioni accademiche, per seguire o produrre linee guida evidence based;
  - b- interfacciare le strutture tecniche delle ASR nella elaborazione dei piani di manutenzione straordinaria per la riqualificazione energetica del patrimonio sanitario piemontese, compresi i piani di finanziamento e le modalità per la concreta attuazione degli interventi pianificati;
  - c- di coordinare e monitorare la concreta attuazione dei piani di attività straordinaria e la realizzazione delle nuove strutture ospedaliere, interfacciandosi con le strutture tecniche delle ASR e con gli eventuali operatori privati impegnati nella realizzazione degli interventi, al fine di evitare la dispersione delle competenze professionali di alto profilo indispensabili ad esercitare in modo autorevole le prerogative pubbliche e a perseguire l'interesse collettivo.