



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Interrogazione con richiesta di risposta scritta Maninchedda, Sanna G., Capelli, Dessì, Planetta, Sanna M., Artizzu; sulla sentenza del TAR n°213/2011 "presidi ospedalieri San Francesco e C. Zonchello di Nuoro, San Camillo di Sorgono e dei presidi sanitari distrettuali di Macomer e Siniscola"

I sottoscritti Consiglieri regionali,

Premesso che il TAR Sardegna, con la sentenza n°213/2011, ha annullato tutti gli atti della "Procedura di finanza di progetto per la ristrutturazione e il completamento dei presidi ospedalieri San Francesco e C. Zonchello di Nuoro, San Camillo di Sorgono e dei presidi sanitari distrettuali di Macomer e Siniscola" indetta con la deliberazione del Direttore Generale della ASL di Nuoro del 10 aprile 2007 e conclusasi con l'assegnazione della concessione all'ATI tra le società Cofatech (ora Cofely Italia s.p.a.) ed Inso", dichiarando altresì inefficace il contratto stipulato con la Società di Progetto, sulla base della motivazione che qui di seguito di riporta testualmente:

"3.4. - La concessione sia di lavori pubblici che di servizi, si caratterizza, pertanto, per un dato: la remunerazione degli investimenti compiuti dall'operatore economico privato selezionato è costituita dal diritto di gestire funzionalmente ed economicamente il servizio (o i servizi) erogati attraverso le opere pubbliche realizzate.

Il che significa, come d'altronde emerge agevolmente dalla lettura dell'art. 143, che delinea la concessione di lavori pubblici, e dell'art. 153 del codice dei contratti pubblici, che alla concessione rinvia quale strumento per l'attuazione della "finanza di progetto", che i servizi in questione debbono avere una chiara natura imprenditoriale, nel senso che si rivolgono ad un mercato composto da una pluralità di utenti che ne domandano le prestazioni. Il rischio assunto dal promotore o concessionario si valuta proprio intorno alla aleatorietà della domanda di pre-

stazioni, poiché l'errore di valutazione del livello di domanda attendibile evidentemente condiziona la remuneratività dell'investimento e misura la validità imprenditoriale dell'iniziativa.

Si tratta di una tipologia di rischio imprenditoriale che appare molto diversa da quella riscontrabile nel contratto di appalto (di lavori, servizi o forniture), proprio perchè entra in giuoco un elemento imponderabile (cioè la domanda di prestazioni per quel servizio pubblico, non determinabile a priori); elemento che nell'appalto non compare.

3.5. - Nel caso di specie, tutto questo non si ritrova.

Basti richiamare, a tale proposito, quanto previsto dall'art. 20 del contratto di concessione stipulato il 14 maggio 2008, secondo cui «L'Azienda riconoscerà al Concessionario, a fronte delle prestazioni rese in esecuzione del presente contratto, un canone secondo quanto previsto nel Piano Economico Finanziario, costituito da due componenti: a) il canone integrativo per la disponibilità, con riferimento alla realizzazione delle opere, per un importo annuale pari a Euro 4.250.000,00 oltre IVA di legge (...) per la durata di anni 25 (venticinque) e mesi 4 (quattro); b) i canoni separati per ciascuno dei servizi prestati all'Azienda (...)» a loro volta complessivamente ammontanti a euro 24.319.193,68 annui. Norma che traduce, sul piano del regolamento contrattuale, l'impugnata clausola del bando in esame, cui si è fatto cenno nella esposizione in fatto, ai sensi della quale i servizi oggetto della concessione saranno affidati al concessionario "a prezzi di mercato".

Senza dilungarsi oltre, appare evidente come non si verifichi alcun trasferimento del rischio gestionale ed economico a carico del concessionario, sia perchè le prestazioni oggetto dei servizi affidati sono rivolte esclusivamente all'amministrazione aggiudicatrice, sia perchè il corrispettivo di tali prestazioni è posto interamente a carico dell'amministrazione. Su quest'ultimo punto, non è superfluo, infine, precisare che forme di compensazione economica possono essere poste a carico dell'amministrazione solo se costituiscono il corrispettivo di particolari obblighi di servizio pubblico (tariffe più basse di quelle di mercato, ovvero qualità delle prestazioni particolarmente elevata) imposti ai privati concessionari (cfr. art. 143, comma 4, del codice dei contratti pubblici). Ma si tratta di un elemento dell'operazione economica che si giustifica solo

se i servizi pubblici affidati in concessione rientrano in quella categoria sopra individuata; e non di servizi strumentali all'attività dell'amministrazione".

Accertato che:

- con nota del 15 dicembre 2009, il Commissario della ASL di Nuoro dott. Antonio Onorato Succu ha segnalato al Presidente della Regione (protocollo 29564/2009) ed all'Assessore Regionale della Sanità (protocollo 29568/2009) molteplici criticità, ed espresso diversi dubbi, in ordine alla "Procedura di finanza di progetto per la ristrutturazione e il completamento dei presidi ospedalieri San Francesco e C. Zonchello di Nuoro, San Camillo di Sorgono e dei presidi sanitari distrettuali di Macomer e Siniscola" indetta con la deliberazione del Direttore Generale della ASL di Nuoro del 10 aprile 2007 e conclusasi con l'assegnazione della concessione all'ATI tra le società Cofatech (ora Cofely Italia s.p.a.) ed Inso;

Rammentato che:

- in particolare, con tale nota, era stato segnalato, tra l'altro, quanto segue:

“il project financing in questione, per il modo in cui erano strutturati gli investimenti ed i canoni da corrispondere al concessionario sembrerebbe corrispondere, nella sostanza, a contratti di opere e lavori, alla fornitura di beni ed alla esecuzione di servizi, con la differenza che si aveva una parziale anticipazione finanziaria da parte del promotore. Invero, il concessionario realizza il proprio ricavo attraverso il pagamento di canoni annuali effettuati dall'ASL di Nuoro, per la quale dunque i canoni rappresentano dei costi, gravanti, sul bilancio aziendale, nella misura per € 5.100.000,00 all'anno, per 25 anni e 4 mesi, con riferimento al canone di disponibilità delle opere ed € 24.319.000,00 in relazione al canone dei servizi;

- allo stato, risulta che sono stati assegnati alla ASL 3 per investimenti, mediamente nel periodo 1996-2004, € 6.500.000,00 annui, di modo che soltanto se la RAS confermerà tali trasferimenti per i prossimi 27 anni la ASL3 potrà garantire il regolare pagamento del canone di disponibilità delle opere;

- l'utilizzo della procedura di cui sopra non ha consentito alla ASL di beneficiare di un maggiore ribasso che sarebbe, invece, potuto emergere dal confronto concorrenziale delle procedure d'appalto;

- che i prezzi di mercato, indicati per l'individuazione dei canoni dei singoli servizi, sono stati stimati sulla base dei costi cessanti dei medesimi servizi contabilizzati nell'esercizio 2007 i quali risultano mediamente superiori del 20% rispetto all'andamento del precedente quinquennio;

- da subito vi è stata, da parte della Società di Progetto costituita tra le società Cofely ed Inso una richiesta d'ingresso nella medesima Società di Progetto di nuovi soci, genericamente giustificata con l'esigenza -non meglio precisata- "*di una migliore organizzazione e gestione della Società stessa*". Tale ingresso di nuovi soci appare, però, una elusione delle norme che impongono che il soggetto con il quale la Pubblica Amministrazione può contrattare deve essere scelto attraverso una procedura ad evidenza pubblica;

- notevoli difficoltà stavano affiorando dall'esame da parte di una apposita commissione aziendale dei progetti esecutivi delle opere. Nella predisposizione del computo metrico, infatti, spesso le voci sono definite "a corpo" rendendo meno trasparente e più rigido l'intero progetto, risultando difficile se non impossibile stabilire la congruità dei prezzi.

Rilevato che né il Presidente della Regione, né l'Assessore alla Sanità hanno mai dato riscontro a tale nota;

Precisato che:

- a parte il profilo preso in considerazione dal TAR Sardegna e messo a fondamento della sentenza di annullamento, restano comunque fermi tutti i rilievi negativi della procedura di project financing, come sopra evidenziati, i quali, se anche la sentenza del TAR Sardegna non dovesse essere confermata dal Consiglio di Stato, ovvero ne dovessero venire meno gli effetti, non potranno, comunque, non essere presi in considerazioni e risolti sotto un profilo amministrativo;

Evidenziato che:

- non sussistono tutti i requisiti necessari affinché il contratto di concessione in parola si possa configurare quale project finance, in quanto oltre a non sussistere il rischio di domanda (dato il tipo di opera) non sussiste nemmeno il rischio di gestione. Con il trasferimento del rischio di gestione dalla parte pubblica a quella privata quest'ultima garantisce la disponibilità dell'opera e/o dei beni per l'intera durata del project (25 anni e 4 mesi) compresa quindi del facility management ed efficienza energetica. Nel contratto di concessione nulla di tutto ciò risulta.
- in nessun caso, se anche non dovesse essere più operativa la sentenza del TAR Sardegna n°213/2011, non potrà essere consentito l'ingresso, nella Società di Progetto, di nuovi soci, in assenza di una concreta e reale esigenza, ma finalizzato esclusivamente a far svolgere i relativi servizi da parte di imprese che non hanno partecipato a nessuna procedura ad evidenza pubblica;

Ribadito ancora che:

- non si conoscono gli atti attraverso i quali la Regione Sardegna assicuri che la ASL3 potrà garantire il regolare pagamento del canone di disponibilità delle opere e dei servizi, per il caso in cui il contratto di concessione dovesse riprendere operatività;

Rammentato che:

- l'udienza davanti al Consiglio di Stato per la decisione definitiva nel merito dell'intera vicenda sarà celebrata il prossimo 20 maggio;

chiedono

di interrogare il Presidente della Regione Sardegna e l'Assessore regionale della Sanità per conoscere:

- 1) se a parere della Giunta il contratto di concessione in premessa sia effettivamente un project finance e non piuttosto un mero appalto di opere;
- 2) quale sia l'intendimento della Giunta rispetto ai fatti segnalati in premessa;
- 3) perché la Giunta non ha risposto alla lettera del commissario della Asl;
- 4) come intenda la Giunta impedire lo svolgersi delle illegittimità segnalate;

- 5) come intenda la Giunta affrontare gli aspetti finanziari a suo carico derivanti dagli effetti già prodotti dalla vigenza, illegittima, del project di Nuoro.

I Consiglieri regionali