



Regione Umbria

Giunta Regionale

DIREZIONE REGIONALE GOVERNO DEL TERRITORIO, AMBIENTE, PROTEZIONE CIVILE

DETERMINAZIONE DIRETTORIALE

N. 9744 DEL 12/09/2024

OGGETTO: Esito della valutazione sulla proposta di PPP art. 193 Dlgs 36/2023 per la realizzazione e gestione del nuovo polo ospedaliero di Terni presentato da ATI Salc-Nocivelli.

Visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, 165 e sue successive modifiche ed integrazioni;

Vista la legge regionale 1 febbraio 2005, n. 2 e i successivi regolamenti di organizzazione, attuativi della stessa;

Vista la legge 7 agosto 1990, n. 241 e sue successive modifiche ed integrazioni;

Vista la legge regionale 16 settembre 2011, n. 8, "Semplificazione amministrativa e normativa dell'ordinamento regionale e degli Enti locali territoriali";

Visto il Regolamento interno della Giunta regionale – Titolo V;

Premesso che:

Con nota acquisita al protocollo regionale n. 31447 del 13/02/2024, il costituendo Raggruppamento Temporaneo d'Imprese (d'ora in avanti detto anche Promotore), composto da S.A.L.C. S.p.A., in qualità di mandataria e da A.B.P. Nocivelli S.p.A., in qualità di Mandante, ha trasmesso una proposta ai sensi dell'art. 193 del D.Lgs. 31 marzo 2023 n. 36 per l'"affidamento del contratto di Partenariato Pubblico Privato per la progettazione, realizzazione e gestione del nuovo Polo della Salute di Terni".

Con DGR n. 137 del 21/02/2024 la Giunta regionale ha autorizzato il Direttore della Direzione Governo del Territorio, Ambiente e protezione Civile all'individuazione di un gruppo interdirezionale, anche avvalendosi di qualificati consulenti esterni, per la valutazione della suddetta proposta, in conformità al libro IV "Del partenariato pubblico-privato e delle concessioni" del D.Lgs. 36/2023.

Con propria DD n. 2364 del 4/3/2024, il Direttore della Direzione Governo del Territorio, Ambiente e protezione Civile, secondo quanto previsto dalla DGR 137/2024, ha individuato il gruppo per la valutazione della proposta di project financing del nuovo Ospedale di Terni in conformità al libro IV "Del partenariato pubblico-privato e delle concessioni" del D.Lgs. 36/2023.

Con nota prot. 56048 del 18-03-2024 il Direttore Governo del Territorio, nella sua qualità di RUP ai sensi della Legge 241/90 e ss.mm.ii., comunicava al Promotore l'avvio del procedimento e notificava copia della DGR n. 137/2024 e copia della DD n. 2364/2024.

Con nota acquisita al protocollo n. 59412 del 21/03/2024 il Promotore si rendeva disponibile ad un incontro interlocutorio con il RUP e con il Gruppo di Valutazione.

Con nota prot. 64565 del 27/03/2024 il RUP forniva la propria disponibilità ad incontrare il Promotore in data 3 Aprile 2024, rinviando l'incontro con il Gruppo di Valutazione a data successiva in quanto il coordinatore riteneva prematuro detto incontro.

Con mail del 21 marzo 2024 il coordinatore del Gruppo di Valutazione trasmetteva al RUP un quadro sommario della spesa, desunta dal piano finanziario del project, chiedendo di acquisire da parte della Direzione Bilancio regionale una valutazione sulla possibilità di sostenere finanziariamente tale spesa.

Con mail del 22 marzo il RUP chiedeva all'Azienda Ospedaliera di Terni di comunicare l'ammontare della spesa storica per i servizi ospedalieri attualmente sostenuti.

Con nota del 27 marzo prot. AO Terni n. 0018540 del 27/3/2024 l'azienda ospedaliera comunicava al RUP una spesa media annua di € 20.395.000,00 a fronte di incassi per € 447.000,00.

Con mail del 27 marzo il RUP girava al Direttore della Programmazione e Bilancio regionale quanto pervenuto da parte dell'Azienda Ospedaliera unitamente al quadro sommario della spesa prevista dal project quantificata al 6° anno in 55.078.908,35 + IVA chiedendo lui se la differenza tra questa somma e la spesa storica sostenuta dall'AO di Terni fosse sostenibile da parte della Regione Umbria.

In data 3 aprile 2024 si teneva il primo incontro tra il RUP ed i legali rappresentati di SALC e Nocivelli, accompagnati dal Progettista che illustrava il progetto; nel corso di questa riunione il RUP si premuniva di anticipare al Promotore le molteplici problematiche che stavano emergendo dall'istruttoria tecnica, con particolare attenzione ai costi molto elevati e della necessità di acquisire il parere vincolante del CIPESS ai sensi dell'art. 175 del D.lgs 36/2023.

In data 22 aprile 2023 il RUP convocava i Direttori della Direzione Salute e Welfare e della

Direzione Programmazione e Bilancio, invitandoli a relazionare al gruppo di valutazione in merito alla sostenibilità della spesa da parte della AO di Terni unitamente alla Regione; in tale riunione il Direttore D'Angelo confermava che €/anno 20.395.000,00 è l'importo massimo sostenibile dal bilancio della Sanità e il Direttore Rossetti comunicava che per coprire la differenza sarebbe stato necessario reperire dal bilancio regionale €/anno 34.683.908,35 per la cui copertura sarebbe stato necessario un pari incremento delle entrate.

In data 8 maggio 2024 il Gruppo di Lavoro ultimava il proprio lavoro e rimetteva al RUP apposita relazione di valutazione della proposta di PPP (presente in atti) le cui conclusioni vengono di seguito riportate:

Come ampiamente rilevato, la proposta, allo stato della documentazione pervenuta ed analizzata, presenta profili di criticità significative che non possono essere superate con mere integrazioni e/o approfondimenti istruttori, senza modificare radicalmente la proposta, in contrasto con i principi eurocomunitari della concorrenza, della imparzialità, della trasparenza, nonché del risultato amministrativo della Pubblica Amministrazione, che trovano applicazione integrale anche per operazioni di Partenariato Pubblico Privato.

In particolare, la proposta:

- risulta non pienamente conforme al piano essenziale sanitario, come dettagliatamente riportato nella parte dedicata della presente relazione;
- risulta, dal punto di vista tecnico-costruttivo, non compiutamente definita così da consentire la piena fattibilità della stessa.
- Risulta da integrare per l'acquisizione dei pareri e nulla osta prodromici alla eventuale messa a gara della proposta che deve essere, peraltro, accompagnata dalla verifica e validazione dei relativi progetti, nel rispetto dell'attuale Codice dei Contratti, i cui costi, a carico del Concedente, non risultano essere stati quantificati;
- risulta, sempre dal punto di vista tecnico-costruttivo, priva di valorizzazioni economiche per le espropriazioni previste, né tanto meno accompagnata da preaccordi con i proprietari delle aree interessate;
- risulta, sempre dal punto di vista tecnico costruttivo, carente per il superamento della criticità della vecchia struttura che, in parte, continua ad essere utilizzata per lo svolgimento delle funzioni sanitarie;
- presenta cronoprogrammi realizzativi ampiamente sottostimati, anche in relazione al sito di intervento ed alle normali difficoltà di realizzazione in considerazione delle inevitabili interferenze con la struttura esistente;
- presenta un quadro economico che non prevede l'impiego del vigente prezzario regionale Umbria per la valorizzazione dei valori e, quindi, non è possibile verificarne la congruità; nelle somme a disposizione, espone virtuali ribassi d'asta sulle competenze tecniche la cui quantificazione è in violazione alla normativa vigente e pone le eventuali eccedenze, molto probabili, a carico del Concedente. Non sono previste somme per collaudi e altre attività obbligatorie per legge, di importo rilevante, che rimarrebbero a carico del Concedente;
- presenta un quadro generale di gestione dei servizi non coordinati in modo unitario e non pienamente soddisfatti delle esigenze già note per strutture ospedaliere di tale rilievo; a ciò si aggiunga che non viene proposta alcuna soluzione innovativa e/o di efficientamento gestionale ed economico;
- presenta, comunque, una serie di oneri economici che verranno posti a carico del Concedente, non solo con riferimento alla vecchia struttura, ma anche su quella di nuova realizzazione;

- presenta una analisi del rischio e relativa allocazione, come meglio sopra dettagliata, in capo al soggetto privato, che non risulta in linea con quanto normativamente prescritto;
- presenta criticità in merito all'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo al privato, facendo apparire l'operazione più come appalto che come operazione di PPP;
- presenta un'aleatorietà degli obblighi del Concedente che lo espongono a rischi e costi non inaccettabili;
- risulta non in grado di rappresentare in modo corretto l'analisi costi e benefici che il Concedente sopporterà, non evidenziando inequivocabilmente i vantaggi rispetto ad una procedura di appalto;
- espone evidenze economiche oltremodo sovrastimate a vantaggio del Concessionario, tale da eliminare in toto il rischio operativo e snaturare pertanto l'operazione di PPP;
- espone evidenze economiche oltremodo sproporzionata a vantaggio del Concessionario per la restituzione di quanto presumibilmente finanziato dal Concessionario e di quanto acquisito a debito nel corso della durata di 25 anni;
- espone un recupero di quanto finanziato nel corso dei 25 anni a fronte di un reale ammortamento di 14,5 anni, manifestando contraddittorietà con le disposizioni che regolano la durata e gli ammortamenti nelle operazioni di PPP, di cui al vigente Codice dei Contratti;

Da tutto quanto precede, il Gruppo interdirezionale per la valutazione ritiene, dalla lettura ed analisi della documentazione pervenuta dal costituendo Raggruppamento Temporaneo d'Imprese - Promotore, composto da S.A.L.C. S.p.A., in qualità di mandataria e da A.B.P. Nocivelli S.p.A., che la stessa non contenga gli elementi necessari e sufficienti per l'accoglimento, sia sotto il profilo della convenienza che della rispondenza, secondo quanto previsto dalla normativa vigente. Pertanto, non sono emersi elementi tali da proporre la dichiarazione di fattibilità dell'opera.

Non è stato possibile giungere ad una conclusione favorevole sulla fattibilità.

Con nota acquisita al protocollo n. 93959 del 9-5-2024 il Promotore chiedeva nuovamente al RUP di poter esporre il Progetto al Gruppo di valutazione.

Con nota prot. 94709 del 10-5-2024 il Rup convocava una riunione per il 21-5-2024 tra il Promotore e i componenti del Gruppo di Valutazione nel corso del quale, dopo l'esposizione del progetto, si dava conto ai legali rappresentanti della SALC e della Nocivelli, accompagnati dal loro legale, di tutte le criticità riscontrate dal gruppo di valutazione e contenute nell'apposito documento datato 8-5-2024.

Con nota prot. 109512 del 22-05-2024 il Rup trasmetteva al Promotore copia del documento di valutazione del Project per le eventuali osservazioni a riguardo.

Con nota acquisita al prot. n. 127976 del 5-6-2024 il Promotore comunicava l'intenzione di produrre entro il 30 giugno 2024 un documento di riscontro alle osservazioni contenute nel documento di valutazione del project.

Con nota prot. 152727 del 1/7/2024, essendo scaduto il termine di cui sopra, il RUP comunicava al Promotore la propria volontà di chiudere il procedimento sottoponendo alla Giunta esclusivamente il documento redatto dal gruppo di valutazione senza attendere ulteriori e tardive osservazioni.

Con nota acquisita al protocollo n. 154841 del 3-7-2024 il Promotore ha chiesto al RUP “ancora qualche settimana” di tempo per la produzione del loro documento in quanto stanno verificando “la possibilità di apporre modifiche al progetto”.

In data 25 luglio 2024 il Direttore Governo del Territorio, nella sua qualità di RUP, veniva invitato a relazionare in pre-Giunta circa lo stato del procedimento; nel corso della riunione venivano illustrati gli esiti del documento di valutazione specificando che il Promotore non aveva ancora inviato le integrazioni che si era impegnato a produrre entro il 30 giugno.

Con nota prot. n. 173041 del 25-7-2024 il RUP notiziava il Promotore sullo stato del procedimento e, nello specifico, si informava lo stesso che la Giunta aveva fissato come termine ultimo per ricevere integrazioni la data del 5 agosto 2024; specificando inoltre che tale richiesta non integra la fattispecie di cui al comma 2 dell’art. 193 del D.lgs. 36/2023.

In data 5 agosto 2024 il Promotore depositava al protocollo regionale n. 179564 copia delle integrazioni al Project.

Con mail del 5 agosto 2024 il RUP comunicava al coordinatore del gruppo di valutazione l’arrivo delle integrazioni e la necessità di effettuare un supplemento istruttorio in tempi brevi.

In data 7 agosto 2024 si riunisce nuovamente il gruppo di valutazione, che però è costretto ad interrompere subito i lavori per le sopravvenute dimissioni del Dott. Pietro Manzi.

Con nota del 9 agosto 2024 prot. 48706, trasmessa via mail al RUP lo stesso giorno, il Direttore dell’Azienda Ospedaliera di Terni comunicava le dimissioni del Dott. Pietro Manzi dal gruppo di valutazione e contestualmente comunicava il nominativo della Dottoressa Cinzia Angione in sua sostituzione.

Con DD. n. 9265 del 29 agosto 2024 il RUP ha preso atto della sostituzione, all’interno del gruppo di valutazione, del Dott. Pietro Manzi con la Dottoressa Cinzia Angione, mettendo quindi in condizione il gruppo di riprendere i lavori.

Con mail del 6 settembre 2024, in ragione dell’approssimarsi del termine della legislatura regionale, il RUP chiedeva al coordinatore del gruppo di rimettere quanto prima il documento di valutazioni delle integrazioni.

In data 12 settembre 2024 il Coordinatore del gruppo ha trasmesso al RUP, tramite pec acquisita al protocollo con n.20550, sia la prima relazione datata 8-5-2024 che la nuova relazione datata 11.9.2024 predisposta sulle integrazioni prodotte dal Promotore del Project (presente in atti).

La nuova relazione prodotta dal gruppo di valutazione, evidenzia ancora motivi ostativi, di tipo tecnico, amministrativo, giuridico e finanziario, che rendono impossibile l’accoglimento della proposta;

La conclusione a cui è giunto il gruppo è la seguente:

“il gruppo interdirezionale ritiene che le osservazioni formulate e le integrazioni proposte dal Promotore non siano idonee a produrre effetti modificativi sulle conclusioni a cui è giunto con

la propria relazione dell'8/5/2024, che si confermano a tutti gli effetti”;

Visto:

Il Dlgs 36/2023 con particolare riferimento al secondo comma dell'art. n. 193 in cui si stabilisce che “L'ente concedente conclude la procedura di valutazione con provvedimento espresso, pubblicato sul proprio sito istituzionale e oggetto di comunicazione ai soggetti interessati”.

Ritenuto dover provvedere in merito.

Considerato che con la sottoscrizione del presente atto se ne attesta la legittimità;

**Il Direttore
DETERMINA**

- 1) Le premesse costituiscono parte integrante e sostanziale del presente atto;
- 2) Di prendere atto delle relazioni redatte dal gruppo di valutazione del project financing per il nuovo ospedale di Terni datate 8-5-2024 e 11-9-2024 (presenti in atti d'ufficio).
- 3) Di condividere il contenuto delle suddette relazioni, concordando sul fatto che non sussistono le condizioni per dichiarare la fattibilità dell'opera.
- 4) Di dichiarare chiuso negativamente il procedimento di valutazione della proposta di project financing del nuovo ospedale di Terni presentata dalla ATI Salc-Nocivelli prot. n. 31447 del 13/02/2024.
- 5) Di pubblicare copia del presente provvedimento nel sito istituzionale della Regione Umbria nella sezione di “Amministrazione Trasparente” Altri contenuti - “Dati ulteriori” a norma del comma n.2 dell'art. 193 del D.lgs 36/2023;
- 6) di trasmettere copia del presente provvedimento alla Giunta Regionale ed al Promotore ATI Salc-Nocivelli a norma del comma n.2 dell'art. 193 del D.lgs 36/2023.;
- 7) di trasmettere copia del presente atto alla Direzione “Salute e Welfare” per quanto indicato nella DGR n.1161/2023;
- 8) di trasmettere copia del presente atto al Servizio “Trasparenza, Anticorruzione, privacy e Ufficio regionale di statistica “ per i successivi adempimenti di competenza;
- 9) di dichiarare che l'atto è immediatamente efficace;

Perugia lì 12/09/2024

L'Istruttore
Stefano Nodessi Proietti
Istruttoria firmata ai sensi dell' art. 23-ter del Codice dell'Amministrazione digitale

Perugia lì 12/09/2024

Si attesta la regolarità tecnica e amministrativa
Il Responsabile
Stefano Nodessi Proietti
Parere apposto ai sensi dell' art. 23-ter del Codice dell'Amministrazione digitale

Perugia lì 12/09/2024

Il Direttore
Stefano Nodessi Proietti
Documento firmato digitalmente ai sensi del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, art. 21 comma 2